

Plano para a paz

Lições do processo de consolidação da paz em Moçambique

Lisa Reppell, Jonathan Rozen e Gustavo de Carvalho

Resumo

Desde o final da guerra civil em Moçambique, há mais de vinte anos, e da realização das eleições multi partidárias, o país continua a enfrentar diversos desafios sociais, políticos, económicos e de desenvolvimento. Quais foram alguns dos principais impulsionadores e ameaças à paz sustentada? Este estudo analisa os planos e os processos que têm sido desenvolvidos na procura da estabilidade nacional. Chama também a atenção para os actuais e futuros desafios com vista à consolidação da paz. Ao explorar os principais planos para abordar a Desmobilização, o Desarmamento e a Reintegração (DDR), o desenvolvimento sócio-económico, a descentralização, a justiça e o investimento nos recursos naturais, este estudo apresenta sete conclusões com implicações para a consolidação da paz tanto Moçambique como para o sector de forma mais ampla.

UM OLHAR PELOS esforços de resolução de conflitos ao longo da história mostra que a celebração de um acordo não põe necessariamente fim a todas as dinâmicas de um conflito. Depois de se chegar a um acordo, permanecem os riscos de retrocesso e regresso à violência porque não foram colmatadas todas as causas do conflito ou porque surgem novos desafios. Esforços para a consolidação da paz – sendo os processos que procuram diminuir o risco de escalada ou regresso a qualquer tipo de conflito – não se tratando de actividades isoladas. Pelo contrário, são a ligação mais ampla de muitos e diferentes processos com vista a apoiar uma transição para a paz sustentada.

A tendência de ressurgimento dos conflitos é indicadora de falta de clareza sobre de como podem ocorrer processos de consolidação da paz com êxito. Compreender a eficácia das respostas nacionais e internacionais aos conflitos vai muito além da compreensão da implementação generalizada de programas e actividades específicas. Uma componente crucial na identificação de respostas eficazes à consolidação da paz prende-se com a maneira como são elaborados os planos, que tipos de mecanismos são postos em prática, como estão interligados e como são implementados e supervisionados. Mas acima de tudo é importante avaliar o seu impacto no contexto e na dinâmica do conflito.

Moçambique é um caso-estudo que ilustra bem como as estratégias de consolidação da paz são concebidas e implementadas ao longo do tempo, até que ponto esses planos e essas estratégias respondem à realidade dos factos e como contribuem para a paz sustentada. Uma visão superficial

dos processos de consolidação da paz em Moçambique pode mostrar um progresso nas duas décadas após a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992 em Roma, pondo um ponto final à guerra civil (1977-92). Entretanto, a implementação incompleta de algumas necessidades do processo de consolidação da paz resultou na recorrências intermitentes de violência e ameaças à estabilidade do país. O período já longo de consolidação da paz em Moçambique (1992 até ao presente), que envolveu uma série de intervenientes, dá-nos uma perspectiva da complexa interacção entre atores e planos estratégicos.

Ao explorar os processos de consolidação da paz em Moçambique nas duas últimas décadas, este estudo vai para lá do impacto das intervenções de emergência e a curto prazo, a fim de identificar estratégias que contribuam para uma paz sustentada e a longo prazo. Neste contexto, Moçambique dá a oportunidade de analisar e retirar ensinamentos de como planear e implementar as respostas sistemáticas ao processo de consolidação da paz, e em que medida essas capacidades têm vindo a evoluir ao longo do tempo. Como aconteceu a consolidação da paz em Moçambique? Foi projectada? Ou aconteceu por acaso?

Objectivos

O maior e mais vasto objectivo deste artigo é retirar ensinamentos do caso moçambicano que contribuam mais eficazmente para os processos de consolidação da paz noutros sítios; em particular, tentando compreender melhor os principais pressupostos das estratégias de consolidação da paz e como elas contribuem para alcançar a paz sustentada. Este artigo identifica as estratégias de consolidação da paz como sendo aqueles planos – muitas vezes expressos através de documentos de planeamento formais – que priorizam e sequenciam respostas destinadas a alcançar a paz sustentada.

Apesar de este estudo reconhecer a importância das abordagens num país em vias de desenvolvimento concreto e a natureza problemática do facto de que “um é bom para todos” na história da consolidação da paz, é contudo importante compreender a experiência moçambicana como um caso-estudo nos planos para a paz. Este estudo assinala como os processos foram concebidos e implementados em Moçambique e retira ensinamentos sobre como é possível melhorar a qualidade dos processos de planeamento no futuro.

A importância e o contexto institucional dos planos que guiam o planeamento estratégico a um nível global em Moçambique foram identificados através de entrevistas com uma variedade enorme de intervenientes dentro e fora de Moçambique, assim como através da análise e de um estudo vasto de literatura.

Este artigo analisa os planos que têm contribuído mais – e continuam a contribuir – para a trajectória do processo de consolidação da paz de Moçambique, reunindo informação e comentários que acrescentam valor aos planos globais dos esforços de consolidação da paz.

Principais conclusões e implicações para o planeamento da consolidação da paz

- O tempo importa!
- Os esforços de consolidação da paz em Moçambique aconteceram devido a concepção e também por acaso, independentemente de um plano estratégico mais abrangente.
- Os planos de consolidação da paz tornaram-se mais abrangentes e a capacidade de planeamento do governo aumentou.
- As estratégias para implementação e os mecanismos para supervisão e responsabilização ainda têm, no entanto, de continuar a ser desenvolvidas.
- Apesar de o planeamento estratégico a longo prazo ter aumentado, a capacidade de o governo ir além dos lucros políticos a curto prazo, a favor de iniciativas que promovam a estabilidade a longo prazo, continua incerta.
- Os protagonistas externos tiveram um papel importante em impulsionar essas iniciativas e influenciar a definição da agenda, embora se tenham lentamente afastado do suporte de consolidação da paz directo.
- A sociedade civil teve um papel flexível e vital em conduzir as respostas de consolidação da paz.

Contexto da consolidação da paz

A consolidação da paz é manifestamente difícil de separar de inúmeros outros processos e intervenções que ocorrem em áreas de conflito ou afectadas por conflitos. Em termos de conceito, a consolidação da paz evoluiu consideravelmente desde os anos noventa para reflectir esta realidade complexa. Esta mudança na maneira de pensar acerca da consolidação da paz implicou uma evolução idêntica no modo como os investigadores e os profissionais analisam os processos de consolidação da paz.

Este estudo pretende contribuir para este entendimento holístico de consolidação da paz, olhando para o planeamento estratégico em áreas como desenvolvimento socioeconómico,

descentralização e investimento nos recursos naturais. Desta forma, espera-se contribuir algo mais para o entendimento de como estes sectores estão interligados e até que ponto contribuem para a probabilidade generalizada de reduzir (re) emergentes conflitos. Por conseguinte, apesar de este estudo mostrar como estes planos estão directamente relacionados com o processo da consolidação da paz, também reconhece que o planeamento de documentos e discussões acerca destes tópicos raramente aborda de modo explícito a paz. Entender como o conceito da consolidação da paz mudou ao longo dos tempos clarifica a razão por que esta ampla abordagem para a investigação da consolidação da paz é valiosa.

Nos anos noventa, a consolidação da paz era considerada parte de um processo linear de resolução de conflitos, vista como o tipo de actividades exclusivamente focadas no pós-conflito, abordadas pelo 'lado mais longínquo do conflito' para apoiar um determinado processo de paz.¹ Hoje em dia, a consolidação da paz é considerada um processo muito mais vasto e sofisticado que engloba a prevenção contra conflitos além das actividades pós-conflitos. O objectivo é identificar e apelar às principais causas que levam o conflito a emergir inicialmente ou a incendiar a sua reparação. Por exemplo, as Nações Unidas (NU) definem actualmente consolidação da paz como:

uma série de medidas cujo objectivo é reduzir o risco de cair ou voltar a cair num conflito, reforçando as capacidades nacionais a todos os níveis para a gestão do conflito, e criar as fundações para a consolidação e desenvolvimento da paz. Das estratégias de consolidação da paz...deve fazer parte um conjunto de actividades cuidadosamente priorizadas, sequenciadas e portanto relativamente estreito, cuja finalidade é alcançar os objectivos já referidos.²

Como se pode ver por esta definição, existe uma forte ênfase na ideia de priorizar e sequenciar as intervenções à consolidação da paz. Mas para fazê-lo será necessário um planeamento claro e bem definido, destinado a alcançar objectivos específicos.

Actualmente existe um desvio do que se entende por consolidação da paz, ao invés de simplesmente ser parte de uma trajectória isolada e linear

Actualmente existe um desvio do que se entende por consolidação da paz, além de simplesmente ser parte de uma trajectória isolada e linear. O foco alterou-se de buscar actividades unicamente criadas para aumentar as perspectivas de paz para incorporar a consolidação da paz nos esforços de desenvolvimento e transição pós-conflito. Esta maneira de pensar acerca da consolidação da paz continua a focar sobretudo a ideia do planeamento, embora comece a ter em conta a maneira como a consolidação da paz pode ser integrada no planeamento estratégico em áreas que se sobrepõem com a consolidação da paz, mas que não falam explícita ou exclusivamente da consolidação da paz, como o desenvolvimento, a segurança e as instituições políticas.

Esta abordagem "guarda-chuva" engloba diferentes tipos de compromissos no espectro da gestão de conflitos. Por exemplo, a análise de 2015 da arquitectura da consolidação da paz das Nações Unidas comissionada pelo seu Secretário-Geral, Ban Ki-moon, admitiu a necessidade de uma abordagem mais holística para a consolidação da paz, que se enfoque na ideia dos esforços sustentados de paz



AS NAÇÕES UNIDAS
ACTUALMENTE APOIAM UMA
ABORDAGEM GUARDA-CHUVA
PARA RESPOSTAS DE
CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

num país em particular.³ Esta análise mostra que é necessário ver as reacções à consolidação da paz não só como uma reacção do tipo pós-conflito, mas também como uma abordagem “guarda-chuva” que vai desde a prevenção do conflito até à reconstrução pós-conflito.

As análises alternativas para a consolidação da paz com origem em África foram igualmente importantes em assegurar que este debate seja visto através de lentes diferentes, em particular no que se refere à propriedade do processo. Por exemplo, a União Africana (UA) (AU, African Union) também assumiu o compromisso de desenvolver o seu próprio mecanismo de políticas orientadoras para a consolidação da paz, através da sua Estrutura de Desenvolvimento e Reconstrução Pós-Conflito (PCRD, Post-conflict Reconstruction and Development Framework). Em 2006, a UA aprovou uma estrutura para ajudar nos esforços de reconstrução e consolidação da paz em situações pós-conflito com vista a remediar as causas do conflito.⁴ Em especial, as abordagens da UA destinam-se a guiar o desenvolvimento de estratégias que procuram consolidar a paz e evitar o regresso à violência.⁵ Mais uma vez, uma componente importante da abordagem da UA assenta no planeamento a longo prazo que apoia países no processo de consolidar uma paz duradoura. No entanto, esta é uma estrutura limitada visto que se dedica sobretudo à situação pós-conflito, com menor ênfase na prevenção do conflito como parte integrante de uma estratégia de consolidação da paz. Por outro lado, 10 anos após a adopção da estrutura, requer ainda maiores esforços para uma implementação efectiva e estímulo participativo dos Estados signatários.

As análises alternativas para a consolidação da paz com origem em África foram igualmente importantes em assegurar que este debate seja visto através de lentes diferentes

Este estudo põe em prática estes aspectos teóricos da consolidação da paz, vendo o modo como o planeamento para a paz – explícito e implícito – acontece nos vários sectores.

Principais áreas de planeamento da consolidação da paz

O processo de consolidação da paz em Moçambique pode ser caracterizado como a recolha de planos nos vários sectores que sublinham a trajectória pós-conflito, que vai desde 1992 até ao presente. Por vezes, esses planos foram incorporados em estratégias nacionais mais vastas; noutras, ficaram limitados no âmbito de um sector particular ou prioridade. Este estudo agrupa os planos em cinco áreas de planeamento, a fim de reflectir ligações temáticas e a evolução dessas áreas de planeamento ao longo do tempo.

Para ilustrar como os planos foram elaborados e realizados, este estudo foca-se em casos-estudos que mostram como estratégias específicas foram criadas e qual a sua contribuição para a trajectória global da consolidação da paz do país. Como princípio organizador, olhando para as diferentes dimensões, este estudo utiliza cinco áreas amplamente inspiradas nos objectivos de consolidação da paz e construção nacional (PSG, Peacebuilding and Statebuilding Goals) do Novo Acordo para o Envolvimento em Estados Frágeis, o qual foi criado pelo Diálogo Internacional sobre Construção de

1977

O CONFLITO CIVIL EM
MOÇAMBIQUE TEVE INÍCIO EM
1977, DOIS ANOS DEPOIS DA
LIBERAÇÃO DO PAÍS DO
DOMÍNIO PORTUGUÊS

Paz e Construção de Estados, em Busan, 2011.⁶ Trata-se de um acordo entre estados frágeis e afectados por conflitos, doadores internacionais e organizações da sociedade civil para melhorar a política de desenvolvimento em estados frágeis.⁷ Apesar de Moçambique não ser um membro do Novo Acordo, a estrutura constitui ainda assim uma ferramenta muito útil para avaliar as diferentes áreas relacionadas com consolidação da paz. As cinco áreas são apresentadas na tabela abaixo.

Tabela 1: Casos-estudos de Moçambique em relação aos objectivos de construção nacional e de construção nacional

Objectivos de construção nacional e de construção nacional (PSG)	Caso-estudo específico
Segurança	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)
Fundamentos económicos	Desenvolvimento socioeconómico
Política inclusiva	Descentralização
Justiça	Justiça
Receitas e serviços	Investimento nos recursos naturais

Os PSG sobrepõem-se frequentemente nas áreas de planeamento e em casos-estudos específicos, e a tabela não os prevê a todos como objectivos específicos exclusivos. Sempre que adequado, este estudo sinaliza ligações entre esses objectivos diferentes, mostrando a natureza transversal dos planos e das reacções.

Em consonância com o entendimento do Novo Acordo, esta investigação considera que o avanço se dá num vasto espectro, de uma forma não linear e bidireccional, e que o avanço com vista à resistência pode ser maior numas áreas do que noutras. Mais ainda, as etapas podem ser diferentes conforme o conteúdo específico do seu país. O uso desta estrutura não tem, de maneira alguma, a intenção de sugerir que Moçambique deva ser considerado um estado frágil, mas sim que existem níveis de fragilidade em certas áreas. É utilizada como uma ferramenta que permite um entendimento holístico das fases incrementais e dimensões sobreponíveis da consolidação da paz que ocorrem durante uma transição de um período de crise para outro de resistência.

Para compreender o amplo espectro de influências no planeamento, na implementação e avaliação dos processos de consolidação da paz, este estudo chama a atenção para o significado da sobreposição de cinco grupos de protagonistas

que se concluiu estarem directamente relacionados com o processo de consolidação da paz em Moçambique:

1. Os ministérios e as instituições governamentais
2. Partidos da oposição
3. Sociedade civil
4. Doadores e instituições internacionais
5. Investidores privados.

História e antecedentes

O conflito civil em Moçambique teve início em 1977, dois anos depois do fim de uma guerra de 20 anos na luta pela independência que libertou o país do domínio português. A RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) opôs-se ao governo de partido único marxista-leninista da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique). A violência adquiriu dimensão internacional significativa. A RENAMO recebeu apoio do governo da Rodésia até 1979, assim como do governo de apartheid da África do Sul até 1984, e dos EUA como parte da dinâmica da Guerra Fria. Por outro lado, a FRELIMO foi apoiada pela União Soviética, Cuba e, por fim, pelo governo do Presidente Robert Mugabe do Zimbabué após a sua ascensão ao poder em 1979. Apesar de o conflito ter sido em grande medida contido ao território moçambicano, a sua dimensão geopolítica e regional foram instrumentais na sua perpetuação.

Entre 1987 e 1990, a FRELIMO implementou uma série de reformas, nomeadamente um programa de ajuste estrutural e reformas constitucionais, que afastaram da linha dura do Marxismo o modelo económico de Moçambique. Esse facto agradou àqueles que se tinham oposto ao estilo de governação anterior, e legitimou a FRELIMO aos olhos do Ocidente. Nos finais dos anos oitenta, ficou claro que a determinação política para terminar o conflito era um desejo de ambas as partes. O pensamento actual acerca do conflito sugere que a presença de uma identidade comum em Moçambique apoiou a construção da confiança necessária para trazer a paz ao país.⁸ Com a ajuda de intensos esforços diplomáticos, os protagonistas locais, regionais e internacionais, assim como interesses privados, tornaram possível a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) de 1992.

Em 1994, realizaram-se as primeiras eleições multipartidárias em Moçambique, consideradas por todos como um referendo 'de facto' sobre o AGP. Com o auxílio dos parceiros internacionais, a RENAMO foi convertida num partido político, granjeando o apoio das regiões centrais e setentrionais do país. A FRELIMO ganhou as eleições com 44% dos votos, sobretudo nas províncias a sul, e Joaquim Chissano foi eleito presidente de Moçambique.⁹

Desde então tem havido eleições de quatro em quatro anos. Embora a RENAMO tenha frequentemente rejeitado os resultados eleitorais e ameaçado com a violência, o certo é que tem permanecido com o principal partido da oposição, ainda com fricções. A FRELIMO tem ganho todas as eleições nacionais e houve duas transferências de poder, mais recentemente de Armando Guebuza (2005-15) para o Presidente Filipe Nyusi em 2015.

Durante o mandato de Guebuza, em contraste com o diálogo aberto de Chissano, o compromisso directo entre o governo e a RENAMO ficou limitado. Alguns entrevistados expressaram o seu optimismo de que a transferência mais recente na administração pudesse ser uma oportunidade de maior diálogo entre o governo e a RENAMO, que continua ainda sob a liderança de Alfonso Dhlakama.

Em 2013 e 2014, irrompeu a violência entre a RENAMO e as autoridades, quando Dhlakama liderou um grupo de homens armados da RENAMO em raids contra as principais vias terrestres. Muitos dos envolvidos recusaram-se a depor armas como sendo parte do programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) do país. Entre as razões que se poderão apontar para esta rebelião armada terão sido as desigualdades de oportunidades políticas e económicas. Não obstante o acordo de paz de Setembro de 2014, estas acusações têm ainda de ser resolvidas e têm continuado escaramuças de menor monta na região central moçambicana entre a RENAMO e as forças militares.

As preocupações pela estabilidade de Moçambique ganharam importância à luz da descoberta de recursos naturais no país

As preocupações por causa da estabilidade de Moçambique ganharam importância à luz da descoberta de recursos naturais no país e do crescimento económico. Nos últimos 10 anos, Moçambique transformou-se numa das economias com maiores índices de crescimento do mundo, com um aumento do PIB estimado em mais de 8% em 2015, devido sobretudo aos sectores da construção, transportes e comunicações.¹⁰ O sector extractivo, em especial o carvão, tem tido um contributo inferior ao esperado, mas permanece, ainda assim, a ser um factor de crescimento económico importante.¹¹ Estes factos têm sido interpretados como componentes relevantes da trajectória da consolidação da paz em Moçambique, mas têm também originado preocupação acerca da distribuição equitativa das riquezas recentemente esperadas para o país.

Tal como vários e sobrepostos protagonistas estiveram envolvidos em apoiar o processo de paz antes de 1992, também vários outros tiveram um papel essencial no planeamento da consolidação da paz. Os capítulos seguintes sublinham as acções dos protagonistas envolvidos no Plano para a Paz e revelam as implicações do seu trabalho em cada uma das cinco áreas de consolidação da paz acima identificadas: DDR, desenvolvimento socioeconómico, descentralização, justiça e investimento nos recursos naturais.

Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR)

Nos anos que se seguiram ao AGP, o processo de consolidação da paz em Moçambique tem estado intimamente ligado a problemas de desarmamento e reintegração de ex-combatentes. O desenvolvimento da estratégia do DDR permanece ligada a níveis de instabilidade no país. O principal elemento do DDR passa pela segurança, mas está também directamente relacionado com outras metas para a consolidação da paz. Este capítulo explora o modo como o DDR ocorreu em Moçambique por concepção e, quando os planos macro falharam em confrontar os desafios do processo de paz, por acaso, através da mobilização da sociedade civil.

O Acordo Geral de Paz (AGP), assinado em Roma, e as Operações das Nações Unidas em Moçambique (1992-1995)

Como principal documento assinalando os termos para o processo de paz entre a RENAMO e a FRELIMO, a assinatura do AGP constituiu o enquadramento para se poder iniciar o processo de DDR em Moçambique. Não obstante o período de 180 dias previsto para a desmobilização ser ambicioso, o AGP incluía linhas gerais valiosas para a inclusão das antigas partes beligerantes, as NU e outros intervenientes de relevo na tomada de decisões e na sua implementação.

O AGP previa ainda uma série de comissões para trabalhar até às primeiras eleições em 1994. Essas comissões deveriam funcionar sob a alçada da Comissão de Supervisão e Controlo (CSC), e as decisões que a CSC tomasse deviam ser consensuais entre a FRELIMO e a RENAMO, num esforço de compromisso político. Acresce que o AGP apelou a Itália, um dos principais apoiantes do acordo, para convocar uma conferência de entidades doadoras para apoiarem financeiramente as eleições de 1994 e o processo de reintegração dos ex-combatentes e civis afectados. A nível mais generalizado, o AGP envolvia intervenientes, nacionais e internacionais.

As Nações Unidas tinham no processo de DDR um papel relevante. O Conselho de Segurança das NU estabeleceu a 'UN Operation in Mozambique' (ONUMOZ) em 16 de Dezembro de 1992, com vista a apoiar a implementação do AGP. O mandato da missão era verificar o cessar-fogo; desmobilizar forças através da recolha, armazenamento e destruição de armas; e apoiar as acções humanitárias dos deslocados e dos soldados desmobilizados, entre outras actividades em apoio do processo de paz.

Nos três anos subsequentes à assinatura do acordo, as NU facilitaram a recolha de, segundo número oficiais, 200.000 armas e desmobilizaram cerca de 80.000 tropas.¹² Mas, apesar de ter havido algum desarmamento físico, a parte mais importante e difícil do processo de desarmamento era o do 'desarmamento nas cabeças dos moçambicanos' ficou para os próprios moçambicanos resolverem.¹³ O principal objectivo da ONUMOZ era estabelecer as condições necessárias para umas eleições bem sucedidas em 1994. Depois de isso concluído, a missão partiria, deixando uma equipa no país para apoiar o desenvolvimento nacional e auxiliar as vidas de aqueles que o conflito destruíra.¹⁴

Uma década decorreria após a saída das NU, antes de o governo decidir sobre um planeamento para o DDR de maneira abrangente e global

O falhanço das NU em apoiar os procedimentos de acompanhamento para as suas actividades de DDR contribuíram para uma lacuna no processo, e uma década decorreria antes de o governo decidir sobre um planeamento para o DDR de maneira abrangente e global. Quando a ONUMOZ deixou o país, Moçambique tinha um governo recentemente eleito, mas a sua fraca capacidade pós-conflito e falta de experiência a conduzir o programa DDR significavam que o seu processo ficara incompleto e sem planos claros além da recolha de armas.

Depois de 1995, o processo DDR continuou lamentavelmente incompleto. Muitas armas permaneceram nas mãos de moçambicanos e menos ainda tinha sido feito para derrubar a mentalidade militarizada da população. Nomeadamente, um núcleo duro de soldados da RENAMO, que não confiavam na FRELIMO para honrar as condições do acordo de paz, recusara-se a entregar as armas. Com as NU a encurtar cada vez mais a sua presença, os países dadores, entre eles o Canadá, a Noruega, Suécia, Suíça e o Reino Unido, deram um passo avante no apoio do pós-conflito moçambicano.¹⁵ Muitas contribuições pequenas e médias foram concedidas aos intervenientes locais para levarem a cabo as suas acções para a consolidação da paz.

Apesar de países estrangeiros contribuírem com dinheiro e formação, os grupos moçambicanos criaram laços de propriedade com as suas iniciativas. Construindo uma atmosfera assumida de abertura e diálogo durante o governo de Chissano, grupos da sociedade civil surgiram para preencher as lacunas no processo DDR que tanto as Nações Unidas como o estado fraco moçambicano haviam deixado. Líderes religiosos, nomeadamente o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), tinham sido agentes mediadores fundamentais na implementação do acordo de paz em 1992; depois de 1995, viram novamente a oportunidade de apoiar grupos e actividades que trabalhavam para a consolidação da paz.¹⁶

16 de dezembro
de 1992

A OPERAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS EM MOÇAMBIQUE
É ESTABELECIDADA

Compromisso da sociedade civil com o processo DDR (1995 até ao presente)

Retirando a sua inspiração da passagem da Bíblia, Micaías 4:3-5: “Transformarão espadas em arados e as suas lanças em podadeiras”, o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) admitiu a necessidade de uma maior intervenção no processo de consolidação da paz no país. Muitas pessoas tinham ficado com as armas e outras ainda não haviam capacidade nem estruturas para resolverem o seu problema de não violência e colmatarem as suas desavenças e desacordos. O programa “Espadas transformadas em arados” oferecia subsídios e ferramentas em troca de armas. O CCM não só defendia o programa, como também facilitava o desenvolvimento de idênticas organizações, mas mais focadas na consolidação da paz. Dois desses grupos eram o ‘JustaPaz – Centro de Estudo, Governação e Transformação de Conflito’ e a ‘Força Moçambicana para a Investigação do Crime e Reinserção Social’ (FOMICRES).

JustaPaz

Originariamente saída do CCM, o JustaPaz foca-se nas barreiras psicológicas para a paz. Trata da dinâmica inerente à reconciliação e reinserção, nomeadamente como preparar as pessoas para lidar com as tensões e os problemas que podem surgir quando os agressores regressassem às suas comunidades. Desde os anos noventa que a JustaPaz tem vindo a trabalhar no sentido de responder às necessidades da sociedade moçambicana, desde a resolução de conflitos nas escolas do ensino básico e secundário, passando pelo desenvolvimento de competências de mediação nos sectores judicial, da polícia e equipas de primeira intervenção. Quando os doadores internacionais se começaram a cansar com Moçambique no início de 2000, os grupos da sociedade civil que tinham participado no trabalho DDR procuravam a todo o custo manter as suas operações. No entanto, o movimento JustaPaz mantinha os seus programas, diversificando os seus financiamentos e fazendo parcerias estratégicas.

FOMICRES

Fundada em 1995 por um grupo de ex-combatentes, a FOMICRES recebeu apoios do Secretário das Igrejas para auxiliar no esforço do desarmamento. Semelhante ao programa ‘Espadas transformadas em arados’, aos moçambicanos foi dada a oportunidade de trocarem as armas por algo que os ajudasse a começar um negócio ou a melhorar as suas condições de vida. Os bens para troca podiam ir desde máquinas de costura a telhados de zinco. Entre 1995 e 2006, a FOMICRES recolheu e destruiu cerca de 1 milhão de armas. A organização trabalhou também em estreita colaboração com a Operação Rachel, uma operação em prol do desarmamento que o governo sul africano iniciou em parceria com o governo moçambicano, a fim de parar o fluxo ilegal de armas a África Oriental. Em 2006, como o apoio de doadores para o desarmamento diminuiu e respondendo a um apelo do governo moçambicano para iniciativas de combate ao crime, a FOMICRES desviou as suas actividades. Embora continuasse a recolher armas, realizava também formação de combate contra o crime de governos locais, a judiciária e as comunidades na tentativa de mudar as mentalidades ainda militarizadas. Após os surtos de violência entre 2013 e 2014, a FOMICRES continuou a participar na recolha de armas.



O FUNDO PARA A PAZ
E RECONCILIAÇÃO
NACIONAL EMERGIU DAS
CONVERSAÇÕES PARA A
PAZ DE 2014

Apesar o apoio de doadores internacionais, as acções das organizações da sociedade civil eram bastante descoordenadas. A estrutura de doadores era em parte responsável por isso, uma vez que diferentes países optavam sobre quem e o que apoiavam. Mas a aparente inaptidão dos grupos locais se comprometerem com os mecanismo de coordenação teve também um papel importante.

À medida que os doadores se fatigavam com as actividades da consolidação da paz, grupos da sociedade civil eram forçados a desviar a sua atenção e a orientar-se para o desenvolvimento económico

No entanto, estes grupos tiveram a força de reagir dinamicamente às necessidades da sociedade moçambicana. À medida que os doadores, paralelamente à população moçambicana, se fatigavam com as actividades da consolidação da paz, grupos da sociedade civil eram forçados a desviar a sua atenção e a orientar prioridades para o desenvolvimento económico. Um sector mais coordenado da sociedade civil poderia ter construído actividades DDR melhor canalizadas, permitindo que programas tão necessários pudessem continuar com menos financiamento.

Entre 1995 e os finais de 2000, os esforços de DDR do governo não foram além das iniciativas de recolha de armas, como a Operação Rachel, parte de algumas estratégias de combate contra o crime mais amplas. No entanto, algumas ONG colaboraram com alguns ministérios governamentais no sentido de aumentar as capacidades e cumprir o programa. Os intervenientes moçambicanos e as prioridades continuaram a orientar essas actividades, mas a natureza política dos problemas de DDR, além da falta de mecanismos de acompanhamento e meios para efectuar a desmobilização, continuaram até aos dias de hoje. Um núcleo duro de combatentes da RENAMO fiéis a Dhlakama têm recusado baixar as armas e os combatentes desmobilizados tornaram-se uma prioridade política.

A atenção do governo volta a ser o DDR (2005 até ao presente)

Até 2005 não havia iniciativas claras de planos do governo ao mais alto nível com vista à reinserção de ex-combatentes nem o acompanhamento daqueles que tinham sido já desmobilizados.¹⁷ Mas em 2005 grupos de ex-combatentes começaram a pressionar o governo devido à falta de oportunidades económicas que sentiam. Em 2007 e 2008, estes grupos começaram a reunir-se com o governo para expressarem as

suas preocupações. Mais ou menos entre 2010-11, o governo definiu um enquadramento legal para apoiar a reinserção de combatentes desmilitarizados e transformá-los numa força laboral, que acabou por integrar aproximadamente 450 pessoas. A natureza reactiva deste processo ainda a decorrer 20 anos após a conclusão da missão das NU chama a atenção para a necessidade de abordagens mais abrangentes e permanentes relativamente ao DDR, que tenham em conta a premência de mecanismos de acompanhamento do processo a longo prazo. Continua a serem necessários programas de suporte à inserção na economia do país de ex-combatentes.

O Fundo para a Paz e Reconciliação Nacional (FPRN ou Fundo para a Paz) emergiu das conversações para a paz de 2014 entre a RENAMO e o governo. Criado para actuar como sistema de acompanhamento a ex-combatentes em ambos os lados, a sua aplicação procurar remediar lacunas no processo de consolidação da paz liderado pelo governo que existem desde a assinatura do AGP. Em Agosto de 2015, a FPRN começou a aceitar candidaturas de ex-combatentes e viúvas de combatentes para apoio financeiro para pequenas e médias empresas, em primeiro lugar nas províncias de Cabo Delgado e Sofala. Estas zonas foram escolhidas devido ao seu elevado volume de ex-combatentes.¹⁸ A esperança é que os negócios locais possam beneficiar da riqueza oriunda dos investimento nos recursos naturais nestas regiões.¹⁹ Começando por um investimento do governo, os planos do fundo deverão expandir-se com o apoio de negócios privados e outros intervenientes externos.

O tratamento responsável dos fundos é uma oportunidade de o governo provar às pessoas que está atento aos seus problemas, e assim aliviar a potencial instabilidade provocada pelos ex-combatentes

Espera-se que a nova iniciativa FPRN contribua de facto para a consolidação da paz. No entanto, os anteriores programas de financiamento que foram concebidos para providenciar verbas para descentralizar iniciativas económicas falharam, na medida em que não foram capazes de rastrear nem a distribuição nem o impacto dos fundos. Em reconhecimento disso, o FPNR planeia incluir vigilância e mecanismos de avaliação suficientes para garantir o retorno de uma maior proporção dos empréstimos.²⁰ O tratamento responsável dos fundos é uma oportunidade de o governo provar às pessoas que está atento aos seus problemas, e assim aliviar a potencial instabilidade provocada pelos ex-combatentes frustrados e politicamente activos.

A Assembleia Geral do FPNR assume igualmente compromisso com o sector privado através da Confederação de Associações Económicas de Moçambique (CTA), que se pressupõe o desenvolvimento de capacidades a nível de direcção.²¹ Embora o apoio a ex-combatentes da RENAMO possa ser considerado uma concessão por parte do governo, não vai de encontro às exigências da RENAMO no que respeita à integração dos seus apoiantes em posições de chefia na classe militar e na polícia. Apesar de o FPNR representar um passo mais na direcção certa, i.e., no acompanhamento da reinserção, não deve ser considerado uma panaceia de insucessos do processo de DDR em Moçambique.

O processo de DDR começou com planos firmes segundo os termos do AGP e da ONUMOZ, mas faltou-lhe uma estrutura coerente

O processo de DDR começou com planos firmes segundo os termos do AGP e da ONUMOZ, mas faltou-lhe uma estrutura coerente. Em cada uma das fases dos esforços de DDR desde o final do mandato da ONUMOZ em 1995, foram criados planos e programas pelo governo em resposta às necessidades detectadas, mas só depois de estas se terem transformado em problemas. Apesar de iniciativas como o FPNR indicarem mais planeamento do governo, não têm sido menos reactivas. Se tivesse havido desde o início um entendimento mais real das necessidades de Moçambique quanto a planos de desarmamento e reinserção os benefícios teriam sido mais vantajosos para o país. Tendo em consideração a capacidade de desenvolvimento de Moçambique, todos os intervenientes no processo da consolidação da paz, desde doadores à sociedade civil, devem pensar e planear períodos mais longos e maior coordenação de esforços. No entanto, apesar de haver armas espalhadas um pouco por todo o lado em Moçambique e haja ainda tensões políticas quanto aos combatentes desmobilizados, alguns dos determinantes mais significativos de estabilidade no país advêm de défices no desenvolvimento socioeconómico.

Desenvolvimento socioeconómico

O desenvolvimento e a consolidação da paz estão profundamente interligados. Um pensamento em comum expresso por muitos dos intervenientes no processo é que o desenvolvimento não pode acontecer sem haver paz, e que a paz não pode ser consolidada sem desenvolvimento. Mais de 20 anos após o AGP, mais de 14 milhões de pessoas em Moçambique vivem com pouco mais de 1 Euro por dia. Moçambique está quase no fim da lista de muitos indicadores do desenvolvimento humano,²² e a estabilidade sócio-política depende cada vez mais da disponibilidade de oportunidades económicas.²³ Muitos creem que a continuação das hostilidades assentam nas desigualdades económicas.

São vitais planos que foquem o desenvolvimento socioeconómico para a consolidação da paz em Moçambique, em especial se considerarmos a possibilidade de violência política, presente a cada momento. Como partido principal da oposição ao governo da FRELIMO, uma das estratégias da RENAMO para tirar o máximo partido da política é pegar nas armas e derrubar as actividades económicas no país. Em 2013-14, um pequeno bando de homens armados da RENAMO usaram desta tática, lançando o perigo na principal via terrestre norte-sul do país. Com um mínimo de homens e de armas, a RENAMO cortou a principal actividade económica do país, os transportes, na



O NÚMERO DE ANOS QUE
OS ESTADOS-MEMBRO
DO GRUPO DE PAÍSES
G19 EM VINDO A
AUXILIAR MOÇAMBIQUE

tentativa de pôr em causa as receitas do turismo e a confiança dos investidores. A violência acabou por levar a FRELIMO à mesa das negociações, altura em que a RENAMO sacou concessões nas negociações de paz em Setembro de 2014.

Não só a ameaça de violência põe em risco o desenvolvimento económico, como a desigualdade económica perpetua também condições que têm o potencial de disparar ainda mais violência. A percepção entre a população de que existe riqueza disponível apenas para alguns e do facto de essa mesma riqueza estar condicionadas à lealdade para com o partido do governo acarreta riscos para a paz no país. Aqueles que pensam que foram abandonados ou postos à margem das fortunas económicas que começam a surgir no país são os responsáveis por algum do apoio eleitoral que tanto a RENAMO como outros partidos políticos conseguiram nas eleições mais recentes (ver Tabela 2). A retórica da luta armada da RENAMO pelos economicamente marginalizados trouxe-lhes apoio acrescido, e os moçambicanos que não estão a beneficiar economicamente pouco ou nada têm a perder quando apoiam as revoltas da RENAMO.

Tabela 2: Número de lugares ganhos nas eleições legislativas de 1994–2014 em Moçambique²⁴

	1994	1999	2004	2009	2014
FRELIMO	129	133	160	191	144
RENAMO	112	117	90	51	89
Outros	9	0	0	8	17

Fonte: João C. G. Pereira e Ernesto Nhanale, "The 2014 General Elections in Mozambique: Analysis of Fundamental Questions", <http://www.afrimap.org/english/images/report/Afrimap%20Mozambique%20Election%202014%20Eng%20Web%20Version.pdf> e União Inter-Planetária, Assembleia da República de Moçambique, <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223.htm>.

O planeamento do desenvolvimento socioeconómico não pode separar-se do planeamento para a paz. Esta ligação entre paz e desenvolvimento é perfeitamente compreendida a nível governamental e pelos parceiros externos que auxiliam a moldar a política em Moçambique, e tem sido reconhecida a vários níveis nos enquadramentos estratégicos que têm surgido para direccionar o desenvolvimento do país.

Fundir estratégias paralelas de desenvolvimento para aumentar a propriedade local

O governo identificou a redução do nível de pobreza como uma prioridade nos inícios do planeamento do pós-conflito, lançando planos minimamente eficazes nesse sentido em 1995 e 1999. Um marco importante no planeamento de estratégias

de desenvolvimento deu-se com o primeiro Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA I (2001-05), também referido como Estudo Estratégico para Redução da Pobreza. Os PARPA I, PARPA II (2006–10) e PARPA III (2011–14) foram os documentos iniciais utilizados pelos doadores para alinharem os seus esforços com a estratégia nacional global. Em todos estes PARPAs, todas as partes intervenientes admitem inequivocamente a necessidade de estabilidade política e paz como fundamentos absolutamente essenciais no desenvolvimento socioeconómico.

As estratégias dos PARPA foram elaboradas após consulta entre os parceiros governamentais e estrangeiros para apoiar as políticas nacionais de crescimento e combate à pobreza a nível macroeconómico, estrutural e social. Contudo, a falta de propriedade nacional nestes documentos aos olhos dos protagonistas locais tem minado a sua utilidade.²⁵ Os planos dos PARPA nunca foram sujeitos a aprovação legislativa e, como consequência, alguns dos protagonistas viram-nos como tendo falta de legitimidade.²⁶ Isso sucede particularmente visto que o governo também estabeleceu paralelamente um conjunto de documentos estratégicos, os chamados planos a cinco anos (PQGs), os quais foram votados na legislatura.

Os PQGs delinearam as prioridades do governo e a sua visão desde 1995. O governo prepara anualmente um plano socioeconómico de orientação à implementação dos PQGs. Embora os PQGs terem sempre incluído referências à unidade nacional e à paz, os planos de 2010-14 e de 2015-19 enfatizavam sobretudo estas prioridades. A ênfase renovada da paz na retórica do documento de 2010 coincidiu com um aumento da pressão por parte dos ex-combatentes desmobilizados na segunda metade dos anos 2000 e da subida da violência em 2013-14, que demarcam o mais recente PQG da atual administração. O facto sugere que o processo de planeamento subjacentes a estes documentos considerava os actuais eventos políticos que eram relevantes para a dinâmica do conflito no país.

A legislatura aprovou os PQGs, conferindo-lhes um grau mais elevado de legitimidade local, mas os intervenientes externos e os comentadores criticaram as diversas interações desses documentos por falta de directrizes e metas de implementação. Mas os PQGs evoluíram nas duas últimas décadas, passando a incluir um planeamento de cariz mais estratégico, assim como indicadores e objectivos. Ao longo desta evolução, os PARPA foram utilizados para preencher lacunas estratégicas, criando uma implementação mais específica que continuavam a par com as prioridades originariamente estabelecidas.²⁷ Neste sentido, os PQGs do governo e os planos PARPA trabalhavam em conjunto,

embora os PARPA - mais direccionados para o exterior - tendessem sobretudo a dar prioridade dos PQGs do governo.

O plano de fusão destas estratégias praticamente paralelas num único enquadramento está a avançar sob os auspícios do governo. Após a caducidade do PARPA III em 2014, o governo não criou nenhum outro plano de acção idêntico. Pelo contrário, está a desenvolver uma matriz estratégica semelhante à incluída no PARPA III.²⁸ Esta matriz será anexada aos PQGs de 2015-19, apesar de não ser claro se a matriz ficará ou não sujeita a escrutínio legislativo.²⁹ Se esta matriz trouxer as directrizes necessárias aos esforços de coordenação, então este enquadramento único servirá de mecanismo de coordenação para a estratégia do governo e dos doadores.³⁰

Planear o futuro: Agenda 2025 e o Plano de Desenvolvimento Nacional (2015-2035)

Os planos de acção, juntamente com os PQGs e as suas inúmeras ferramentas de implementação são os documentos a que devem estar ligados, de forma mais clara, as medidas estratégicas de desenvolvimento. No entanto, dois outros documentos, a Agenda 2025 e o Plano de Desenvolvimento Nacional (2015-2035) ENDE – pretendem ser mais visionários no tipo de abordagem, diminuindo o índice de pobreza e desenvolvendo uma sociedade estável e em paz, conducente ao desenvolvimento económico.

As restrições políticas são um verdadeiro desafio a intervenções específicas do consenso, mas o seu equilíbrio com uma estratégia nacional é fundamental para a sua pretendida eficácia

A Agenda 2025, publicada em 2003, foi minutada mediante um processo participativo destinado a dar lugar a um documento que articulava uma perspectiva de orientação do desenvolvimento moçambicano no futuro. Foi escrita com a participação das comunidades locais em todo o país, organizações da sociedade civil, especialistas técnicos e políticos tanto do governo como da oposição. Ao reunir uma série ampla de intervenientes, o processo de minuta participativo da Agenda 2025 era em si mesmo, e de várias maneiras, um projecto para a consolidação da paz, envolvendo participantes num esforço conjunto e mostrando que o compromisso entre grupos com opiniões políticas divergentes era possível.³¹

Mas o documento fazia pouca alusão à orientação estratégica sobre como atingir os objectivos a que se propunha. O processo de construção de consenso que avançou com a Agenda 2005 resultou num conjunto vasto de objectivos de desenvolvimento de natureza vaga e pouco inspiradores, questionáveis para qualquer partido. Depois de a elaboração da minuta ter demorado vários anos, o documento pouca atenção mereceu após publicação e a sua distribuição foi limitada. Apesar das esperanças de que o documento pudesse servir de visão orientadora para as partes intervenientes na sua criação, a Agenda 2025 não em sido referida muitas vezes nem pelo governo, nem pela oposição, sociedade civil ou os meios de comunicação.³²

Do mesmo modo, quando o ENDE foi concluído em 2014, supunha-se que estabelecesse uma visão nacional do desenvolvimento sócio-económico, mas a verdade é que se ficou por um documento pleno de aspirações que não salienta uma estratégia definida para alcançar o seu objectivo.³³ O documento reforça a ideia



A MAIOR PARTE
DOS PODERES DECISÓRIOS
CONTINUAM NO
PODER CENTRAL

dos planos de industrialização para o país, em particular oriundos do sector extractivo. O Ministério do Planeamento e Desenvolvimento supervisionou a elaboração do plano e o mesmo ministério supervisionou a minuta dos PGQs.

À fusão da perspectiva a longo prazo com objectivos estratégicos a curto prazo continuam a faltar planos de desenvolvimento de moçambicanos. As restrições políticas são um verdadeiro desafio a intervenções específicas do consenso, mas o seu equilíbrio com uma estratégia nacional é fundamental para a sua pretendida eficácia.

Embora a estes planos faltem alguns dados concretos sobre implementação, reconhecem sem margem de dúvidas a possibilidade de os conflitos se reacenderem no país. A Agenda 2025 declara que “a possibilidade de conflitos, incluindo conflitos armados, é sempre uma ameaça ao capital humano e à paz. Moçambique não está imune a tal possibilidade.” O documento prossegue, enumerando a lista de ameaças, entre elas “o fosso cada vez maior entre ricos e pobres”, “a corrupção sistémica,” e “as lutas partidárias e a disputa pelo poder.”³⁴

Reconhecer a ameaça de conflito indica um entendimento claro por parte dos criadores deste documento de que as considerações sobre desenvolvimento e consolidação da paz caminham a par.

Mudança de cenário de doadores

Os estados-membro do grupo de países G19³⁵ tem vindo a auxiliar Moçambique ao longo de 40 anos, não obstante os ocasionais desvios de envolvimento. O suporte orçamental geral através da ajuda ao desenvolvimento tem sido para o governo um método essencial de compromisso. Este suporte directo ao orçamento nacional vem como condição do diálogo consultivo normal entre doadores e governo no que se refere a distribuição de recursos. A análise anual que advém deste diálogo é um dos principais mecanismos controladores para a implementação de prioridades referidas nos documentos de estratégia.³⁶ Que o suporte orçamental depende deste diálogo constante acrescenta valor à transparência e à responsabilização.

O cenário de ajuda internacional e investimento em Moçambique está, contudo, a mudar. A chegada de investimentos de países emergentes – como a China, Índia, Brasil, Vietname e países do Golfo – e a redução gradual de apoios de países doadores tradicionais tem alterado a equação do financiamento para o desenvolvimento. O governo possui agora outros recursos de financiamento de parceiros externos e os potenciais recursos futuros, libertando-os de uma dependência unilateral de fontes de ajuda convencionais.

O papel dos novos recursos de capital de parceiros emergentes está a expandir-se no país.³⁷ Os seus investimentos têm por

base interesses comerciais independentes da condicionalidade e as transações são com frequência tudo menos transparentes. Ao contrário dos doadores convencionais, os parceiros emergentes não dão apoio orçamental directo ao governo, sendo muitas vezes um ponto difícil de comparação. Em vez disso, a entrada de dinheiro desta origem vem na forma de empréstimos e a chegada de empresas de capital estrangeiro que fazem negócios no país.

A natureza dos compromissos financeiros de países emergentes é, desta forma, muito diferente do compromisso de países doadores convencionais, tal como são as suas relações com o governo. Os investidores emergentes não se envolvem em fóruns para manter relações entre doadores e governo, preferindo actuar bilateralmente, e não existe fórum nem estrutura sob a qual os financiadores potenciais coordenem prioridades que tenham a haver com desenvolvimento. O governo deseja melhorar o enquadramento de auxílio, mas não existe actualmente uma estratégia clara e unificadora de consonância com os novos investidores.³⁸

Os escândalos de corrupção recentes mostram a continuada existência de má gestão de recursos, além da possibilidade de desestabilizar o país

As implicações deste desvio nas fontes de financiamento externo têm o potencial de afectarem grandemente a via para o crescimento económico e, desse modo, abordar as raízes de fundo que causam violência. Uma das prioridades do G19 e dos doadores convencionais é fazer disparar a capacidade do governo de se auto-controlar, criando instituições e estruturas que contribuam para a transparência fiscal. Estas instituições provaram ser suficientemente fortes para trazer à superfície práticas corruptas que poderiam ficar de outro modo não detectadas.³⁹ Em antecipação da entrada de receitas de recursos naturais, a prioridade do G19 em ajudar a criar sistemas fortes de supervisão financeira dos dinheiros públicos, incluindo impostos, orçamento, investimento público e gestão de risco fiscal adquire nova importância. À medida que o governo se afasta dos financiadores tradicionais em direcção a novas fontes de receita em mercados abertos, os incentivos externos para manter e melhorar o nível de transparência imposto pelos doadores convencionais diminui. Os escândalos de corrupção recentes mostram a continuada existência de má gestão de recursos por funcionários públicos em altos cargos, além da possibilidade de desestabilizar o país, semeando o descontentamento que incentiva a RENAMO a pegar em armas.

Descentralização

Descentralização é a prioridade que o governo tem reconhecida explicitamente em todas as suas interações dos PARPAs e dos PQGs. É também importante quando se pensa no Plano para a Paz. Mais concretamente, Descentralização prende-se com os objectivos de construção nacional e de construção da paz, de inclusão política, fundações económicas e receitas e serviços.

Moçambique tem uma história longa de administração centralizada, com a autoridade a residir na capital de Maputo para tudo o que é planeamento e tomada de decisões. No entanto, a transferência de certos aspectos da autoridade para os governos locais e provinciais através de um plano de descentralização é visto pelos protagonistas do desenvolvimento e da consolidação da paz como um passo importante para a diminuição da desigualdade económica, melhoria e criação de condições para uma sociedade mais justa e estável. Uma descentralização de sucesso permite que mais intervenientes estejam envolvidos nas decisões políticas e dá aos indivíduos maior sucesso para os mecanismos locais da justiça. Conceder aos cidadãos maior poder de decisão confere maior probabilidade de que os conflitos possam ser resolvidos mediante os meios institucionais e não pela violência.

Moçambique tem uma história longa de administração centralizada com a autoridade a residir na capital de Maputo

Moçambique já assistiu a alguma descentralização. Resultou num sistema paralelo de governação que atribui poderes às autoridades municipais localmente eleitas. No entanto, a maior parte dos poderes decisórios continuam no poder central ou nos governadores de província e nos administradores distritais que o governo central nomeia. A jurisdição dos órgãos municipais eleitos e nos governos distritais muitas das vezes coincidem, causando ineficiência que, por seu turno, originam concorrência dos recursos financeiros e da autoridade política. A capacidade de os governos municipais melhorou com o tempo, mas as decisões orçamentais ainda continuam muito centralizadas, o que impede a possibilidade de os governos locais prestarem serviços ou apoiar o desenvolvimento local.

Quem manobra as prioridades?

Depois de anos de discussões preliminares, os planos para a descentralização ganharam impulso em meados dos anos noventa. Os doadores que estavam à procura de trabalho nas zonas locais e rurais compreenderam que não existiam planos de desenvolvimento local onde pudessem inserir os seus projectos, nem tão pouco uma maneira de pensar estratégica ou objectivos relacionados com o assunto.⁴⁰

O UNDP e o Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (UNCDF) lançaram o primeiro programa piloto de descentralização na província setentrional de Nampula em 1998. O programa foi criado para melhorar a administração provincial e distrital e capacidade de planeamento, incluindo a identificação das prioridades locais, as quais poderiam ser financiadas com o apoio do UNCDF. Apesar do septicismo inicial do governo, a experiência em Nampula resultou. O programa foi então gradualmente projectado para outras províncias no início de 2003.



O FUNDO DOS SETE MILHÕES FOI PREPARADO COMO UMA TRANSFERÊNCIA ANUAL DE FUNDOS DO GOVERNO CENTRA PARA CADA UM DOS 128 DISTRITOS NACIONAIS

Este lançamento de vários programas do género foi necessário devido às restrições de recursos que proibiam um esforço mais abrangente; mas, por outro lado, também indicou a preferência do governo por uma abordagem “esperar para ver” que ia ao encontro da sua relutância de definir com clareza um esquema de descentralização.⁴¹ Não obstante, a escalada de programas veio com relativa rapidez e as NU e o governo criaram uma implementação gradual com êxito suficiente para garantir a sua continuidade.

O desejo dos doadores internacionais para que o governo defina objectivos a longo prazo continuou, no entanto, resumido a conversações sobre descentralização. Os parceiros internacionais entendem o planeamento estratégico do governo como essencial para se alcançar o nível de propriedade local que tornaria sustentáveis os esforços de descentralização. Por conseguinte, os doadores utilizaram momentos chave no processo da descentralização para pressionar o governo a definir esses objectivos a longo prazo. O andamento desses objectivos tem sido lento, pelo menos em parte porque o governo mostra relutância em ser responsabilizado pelos seus próprios objectivos.⁴²

Os intervenientes internacionais direccionaram a implementação e o planeamento estratégico em torno da descentralização, mas o governo também tem tido um papel activo, embora cauteloso, no processo. O governo revelou em 2010 uma Política de Estratégia Nacional para a Descentralização (PEND), tendo sido divulgada em 2012 uma versão final. Se, por um lado, os intervenientes internacionais há muito desejavam esta estratégia transformada em documento, por outro lado, o resultado final era todavia demasiado generalista, mostrando que, embora o governo desejar normalmente avançar com a descentralização, também hesita em definir objectivos concretos. Ao documento faltam-lhe objectivos de políticas de actuação, mais parecendo um programa de capacitação do governo local.⁴³

Além disso, uma análise feita em 2012 ao programa de descentralização e desenvolvimento local do UNDP em Moçambique concluiu que pouca intervenção tinha havido das organizações da sociedade civil na implementação das prioridades da descentralização. A análise em causa observou que as organizações não possuíam a capacidade de funcionar como parceiros eficientes ou ‘vigilantes’ do processo de implementação. O compromisso estratégico por parte do UNDP com estes intervenientes fora igualmente mínima.⁴⁴

O sector privado também não tem estado ligado ao processo porque o seu compromisso para com o governo fica largamente limitado à capital. Isso constitui um desafio como investimento em maior número de indústrias extractivas; enquanto que os recursos naturais se situam localizados fisicamente nas

províncias, os cidadãos que ali vivem pouco ou nada têm a dizer quanto ao investimento nas suas comunidades. Pelo contrário, o método preferido de compromisso por parte do governo e pelo sector privado permanece ao nível do governo central.⁴⁵

Receitas dos recursos naturais directamente relacionados com o debate da descentralização. A descentralização é importante devido ao seu impacto directo de quem terá a autoridade de governar as receitas directamente provenientes desses recursos. Mudar a autonomia orçamental para as províncias significaria que os governos provinciais podiam colher directamente os benefícios das empresas extractivas a operar nos seus territórios, e potencialmente usar os financiamentos no desenvolvimento local. O uso de orçamentos locais para benefício do desenvolvimento local depende também das normas de desenvolvimento e das instituições a nível local, uma vez que os fundos poderiam ser indevidamente geridos, sobretudo se a capacidade local for subdesenvolvida.

Os doadores direccionaram a implementação e o planeamento estratégico em torno da descentralização, mas o governo também tem tido um papel activo, embora cauteloso

Independentemente disso, a autonomia orçamental e a capacidade local necessitaria de ser fortalecida pelos intervenientes locais, a fim de se reunirem às conversações que, neste momento, são exclusivamente entre as empresas extractivas e o governo central. Os doadores preferem tornar essa capacidade uma prioridade, mas o movimento nessa direcção pelo governo não tem acompanhado.⁴⁶

Descentralização como um mercado de compromisso político

No essencial, a descentralização tem tudo a haver com compromisso político. Apesar de as macro-estratégias de Moçambique para o desenvolvimento reconhecerem cada vez mais a sua importância, o compromisso continua muito politizado. A FRELIMO continuou a ser o escudo do governo central desde a independência e o partido é sinónimo do estado aos olhos de muitos moçambicanos. A descentralização é um debate sobre a vontade de a FRELIMO desistir de aspectos de controlo sobre os assuntos de estado. Os resultados das eleições revelam que os Partidos da oposição têm apoio suficiente para vencer certas partes do país; por isso, conceder mais autoridade ao governo local equivale a incluir vozes da oposição na administração local.

A RENAMO reconhece isso e a descentralização estava entre as suas exigências centrais ao governo no início das eleições presidenciais de 2014. Dhlakama, vendo que a RENAMO alcançou maiorias eleitorais em várias províncias, propôs que a RENAMO deveria ter maior autonomia em seis províncias a norte e ao centro, uma meta que ele ameaçou usar para ganhar o que queria. A proposta incluía também o facto de Dhlakama ser capaz de nomear directamente a liderança das províncias que ficariam sob administração da RENAMO. Atendendo ao significado económico e político da descentralização em Moçambique, a má gestão da sua aplicação tem um forte potencial para incendiar a dinâmica de conflitos no país; por exemplo, combates entre a FRELIMO/forças do governo e os guerrilheiros da RENAMO na província do Tete durante 2015 e 2016 causaram a fuga de milhares de pessoas para o Malawi.⁴⁷

O cenário político e as exigências de mudança por parte da RENAMO significam que as realidades políticas que o governo centra enfrenta no imediato arrastam consigo um possível conflito com planeamento para a descentralização a longo prazo. Ter objectivos claros daria ao governo centra menos poder de manobra política em resposta à situação dinâmica política.

A este respeito, a implementação gradual dos esforços de descentralização mesmo sem objectivos claros a longo prazo tem sido eficaz e tem alcançado progressos.

O cenário político significa que as realidades políticas que o governo enfrenta no imediato arrastam consigo um possível conflito com planeamento para a descentralização a longo prazo

Deu ao governo o espaço político para testar a pouco e pouco os aspectos da descentralização sem o atar a compromissos. Por outro lado, esta abordagem tem permitido ao governo prosseguir no seu caminho com aspectos da descentralização sem ser responsabilizado de alvos concretos que aumentariam o compromisso político.

O Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OILL), mais vulgarmente conhecido por Fundo dos Sete Milhões, é um exemplo concreto da acção do governo que alinha com os objectivos de descentralização à superfície, mas que de facto mina o progresso autêntico em direcção a esses mesmos objectivos. O Fundo dos Sete Milhões, criado em 2006, foi preparado como uma transferência anual de fundos do governo centra para cada um dos 128 distritos nacionais.

Inicialmente, pensou-se que este fundo era um mecanismo que emanava a metodologia dos UNDP/UNCDF dos projectos de infraestrutura prioritária e localmente identificados. No entanto, o fundo depressa foi politizado. Com pouca justificação, a administração mudou o objectivo das verbas de apoio a entidades singulares e pequenas empresas ou pequenos negócios, com os governos locais a não terem capacidade para administrá-los eficientemente. Não havia supervisão da distribuição dos fundos e no início não ficou perfeitamente claro se os fundos eram uma concessão ou um empréstimo para ser pago mais tarde.⁴⁸

Como total, o dinheiro foi livremente distribuído sem a mínima supervisão e muito pouco dele foi pago de volta. Contudo, a distribuição do que era essencialmente dinheiro livre fez a FRELIMO ganhar pontos nas zonas rurais, onde os fundos foram dispersos. Além disso, e bastante prejudicial para a causa da descentralização, a

2012

COMISSÃO DE DIREITOS
HUMANOS É CRIADA, DENTRO
DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

distribuição de fundos ocorreu nos concelhos consultivos a nível distrital, que haviam sido criados como parte do processo de descentralização a fim de facilitar a participação comunitária no governo local. Previamente, um assento num conselho consultivo acarretava benefícios pessoais mínimos e era espaço para envolvimento cívico. Depois de se transformarem num fórum de distribuição de dinheiro do Fundo dos Sete Milhões, porém, os assentos no conselho podiam ser utilizados para proveito pessoal. Uma vez que os fundos deveriam ter estado antes de mais disponíveis aos apoiantes da FRELIMO, estes dominaram os conselhos consultivos, que por sua vez minaram os seus objectivos como um espaço de compromisso para as vozes locais.⁴⁹

A descentralização tem o dom de pluralizar as vozes políticas em Moçambique e, ao fazê-lo, reduzir o ímpeto para nova violência política. Apesar disso, o processo permanece neste momento um sistema 'o vencedor-leva-tudo', no qual o governo centra, chefiado pela FRELIMO, retém o poder de nomear governadores distritais e controlar atribuições orçamentais a governos locais. A descentralização tem a capacidade de alterar esta situação, mas no caso de o poder nas províncias se tornar num prémio em que os líderes partidários tanto da FRELIMO como da RENAMO continuarem a lutar, então os benefícios da inclusão e do desenvolvimento da descentralização ficam em risco.

Justiça

A Justiça engloba inúmeros problemas essenciais para a construção da paz sustentada. Tida como um objectivo vital para a consolidação da paz, e com ligações inequívocas aos diversos planos de desenvolvimento nacional, a Justiça é parte integrante para apoiar a resistência em Moçambique. Se bem que existem planos globais no sector judicial, a sua capacidade de enfrentar desafios ligados à instabilidade continuam por provar.

Depois da assinatura do AGP, o governo concedeu o manto da amnistia para crimes cometidos entre 1979 e 1992. Esta amnistia foi encarada como um expediente político e não definiu qualquer sistema formal de reconciliação ou justiça reparadora para a população. Apesar de alguns mecanismos reconciliadores da Justiça terem acabado por ser criados fora das práticas tradicionais, a fim de reintegrar ex-combatentes de novo na sociedade, isso passou-se ao nível da comunidade e sem direccionamento do planeamento global.⁵⁰

Antes de 2001, a coordenação sobre planeamento estratégico entre diferentes instituições no sector judicial era mínima, que resultou numa falha política clara.⁵¹ O Conselho Coordenador para a Legalidade e a Justiça (CCLJ) foi fundado em 2001-02 e formalizado por decreto presidencial em 2005, a fim de ser um

órgão coordenador responsável pelo planeamento estratégico no sector judicial. Incluía a participação do Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Administrativo, Procuradoria Geral e Ministério da Justiça, e depois de 2005, o Ministério do Interior.⁵² O CCLJ foi decretado inconstitucional pelo Conselho Constitucional do País por razões de separação de poderes e dissolvido em 2007. Na sua relativamente breve existência, o impacto do CCLJ na coordenação do planeamento era praticamente nulo.⁵³

Se bem que existem planos globais no sector judicial, a sua capacidade de enfrentar desafios ligados à instabilidade continuam por provar

Depois da dissolução do CCLJ, um outro órgão foi criado para preencher o mesmo propósito, a Direcção Nacional da Administração da Justiça (DNAJ). Possui um mandato semelhante ao do CCLJ e tem idêntica dificuldade em facilitar a coordenação.⁵⁴ Na prática, o DNAJ tem sido mais um estrangulamento do que um mecanismo coordenador, o que tem provocado dificuldades à coordenação inter-institucional e doadores-instituições no sector judicial.⁵⁵

A criação do CCLJ em 2001 coincidiu com a minuta do Plano Estratégico Integrado da Justiça (PEI), que regulou os anos 2002-06. O Ministério da Justiça foi a instituição que encabeçou a elaboração da minuta deste documento, apesar de ter sido criada com a participação de um vasto espectro de instituições da Justiça. O processo foi também conduzido com o auxílio de doadores internacionais, em particular a Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional, DANIDA. Uma avaliação do AfriMap, uma iniciativa Open Society Foundations (OSF) para supervisão e defesa da governação em África, concluiu que, enquanto que o primeiro PEI era um passo para o plano sectorial, a sua perspectiva estratégica era quase nula e uma falta de acompanhamento no plano indicava um compromisso restringido de planeamento conjunto no sector.⁵⁶

A segunda interacção do PEI cobriu os anos de 2009-14, representando um hiato de dois anos entre o PEI I e o PEI II. O sucesso do PEI II em coordenar as prioridades previstas e a estratégia no sector judicial foi reduzido e o documento não mereceu aceitação universal de todas as entidades que pretendia incluir.⁵⁷

Apesar de o período do PEI II ter expirado em 2014, o governo não deu qualquer indicação de ter iniciado a minuta de uma terceira interacção,⁵⁸ embora isso se preveja em

alguma altura.⁵⁹ Os hiatos em tempo entre planos são indicadores de que as decisões estratégicas e as prioridades orçamentais em muitas das instituições do sector judicial não terão uma ligação directa ao PEI. Pelo contrário, cada uma das instituições tem a sua própria estratégia e as suas prioridades orçamentais. A coordenação entre instituições faz-se de forma 'ad hoc' e depende em grande medida das relações pessoais nas várias instituições. Atendendo à falta de prioridades orçamentais unificadas, a definição que era um objectivo pretendido embora não conseguido do DNAJ, há maior concorrência para recursos entre as diferentes instituições judiciais.⁶⁰

Impacto do doador no planeamento da Justiça

Reforçar o sector judicial tem sido uma das grandes prioridades, senão a principal, dos doadores internacionais, sobretudo da DANIDA e do UNDP. Após o seu envolvimento na minuta inicial do PEI, o apoio da DANIDA na implementação do plano permaneceu uma área programática chave. Uma falta de propriedade local sobre a reforma do sector judicial tem minado, porém, a eficácia do envolvimento de doadores internacionais. A criação do CCLJ possui um processo amplamente orientado para o doador, o que pode ter contribuído para a lançar a confusão em torno deste objectivo.⁶¹ Apesar de a minuta do PEI ter envolvido intervenientes locais, vários níveis de compromisso estratégico entre instituições judiciais tornou a sua implementação menos eficaz do que se previa.⁶²

Os mecanismos da Justiça a nível comunitário ainda continuam a ser frequentemente a única opção disponível aos moçambicanos do meio rural

As prioridades sublinhada nas estratégias do governo lideraram o compromisso do UNDP no sector judicial, com principal enfoque em trazer a justiça formal para o nível descentralizado em Moçambique. Os mecanismos da Justiça a nível comunitário ainda continuam a ser frequentemente a única opção disponível aos moçambicanos do meio rural. Construir infraestruturas ao nível judicial local, assim como desenvolver a capacidade humana dos prestadores de justiça formal é uma prioridade no PEI e, por conseguinte, também no compromisso com os doadores. Prestadores da Justiça não estatais e ao nível da comunidade são considerados importantes e adequados em certos contextos, como no Direito de Família e Direito Civil. No entanto, a esperança é que pôr mais gente em contacto com os mecanismos formais da Justiça diminuirá as alternativas que violam os direitos humanos.⁶³

Um caso-estudo de 2010 com a colaboração da ONG 'CDA, Community Development Association' dá uma perspectiva interessante de uma oportunidade perdida para a consolidação da paz poder ter um papel mais importante na reforma da justiça em Moçambique.⁶⁴ A sua análise de compromisso das NU em Moçambique concluiu que existiam "poucas provas de que o actual programa inclui consolidação da paz contemporânea, resolução de conflitos ou metodologias de desenvolvimento sensíveis a conflitos, para lá da retórica de paz típica."⁶⁵ A análise disse ainda que o enfoque das NU na mudança estrutural deixou de fora metodologias que poderiam ter integrado mecanismos da consolidação da paz no processo de reforma. Com específica específica à reforma judicial, o relatório aponta que o programa do UNDP não foi coordenado com - nem sequer tem consciência - o trabalho que as ONGs para a consolidação da paz estão a fazer para melhorar a resolução de conflitos localmente e as capacidades de mediação.



ALGUMAS DAS RESERVAS
DE GÁS NATURAL MAIORES
DO MUNDO SÃO
DESCOBERTAS AO LARGO
DA COSTA MOÇAMBICANA
EM 2010 E 2011

Por exemplo, o trabalho da JustaPaz em melhorar a capacidade dos agentes da autoridade como mediadores de primeiro recurso em áreas onde o acesso às instituições judiciais estava praticamente sob a alçada de forte autoridade nacional. No entanto, o UNDP pouco ou nada sabia do trabalho da JustaPaz, apesar dos seus esforços no sentido de reforçar a capacidade policial.⁶⁶ O relatório da CDA concluiu que “a falta de diálogo sugere a não existência de uma visão comum do que a reforma judicial deve significar no caso de Moçambique e que a falta de coordenação entre as NU e os ONGs para a consolidação da paz subverteu o impacto da reforma judicial para essa consolidação da paz.”⁶⁷

A crítica da CDA do compromisso das NU com os ONGs para a consolidação da paz não é sugerir que a coordenação com a sociedade civil no sector judicial não aconteça. A participação da sociedade civil é particularmente alta no que se refere ao compromisso com os direitos humanos no planeamento do sector judicial. Em particular, as organizações da sociedade civil foram chamadas a cooperar com as instituições governamentais e empresas privadas no sentido de desenvolverem um estudo de base acerca das aplicações moçambicanas para os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. O estudo foi concluído e apresentado aos intervenientes em 2014, embora o plano de acção que se pretendia para a implementação dos Princípios Orientadores não tenham ainda surgido.

As tentativas de formular um plano nacional para direitos humanos estão em vias de desenvolvimentos, embora a mudança na administração tenha basicamente reconfigurado o processo

Em geral, os direitos humanos estão a ganhar representação nas instituições judiciais moçambicanas. Prova disso é o estabelecimento de uma Comissão de Direitos Humanos em 2012, sob a protecção do Ministério da Justiça, em colaboração com a sociedade civil. O trabalho da comissão está, no mínimo, ligado às prioridades mencionadas nos Pies e nos PQGs.⁶⁸ A iniciativa de aumentar o enfoque nos direitos humanos veio do governo, com organizações doadoras a prestar apoio técnico.⁶⁹ As tentativas de formular um plano nacional para direitos humanos estão em vias de desenvolvimentos, embora a mudança na administração no final de 2014 tenha basicamente reconfigurado o processo; um plano nacional originalmente destinado a cobrir os anos

entre 2010-16 foi desmantelado em 2014 depois de não ter conseguido obter a contribuição necessária de uma amplitude considerável das instituições judiciais que procurara incluir na elaboração da minuta. Os planos para dar forma a esta experiência de desenvolver um outro plano novo, adequado ao PQG do governo de 2015-19 estão a ser discutidos.⁷⁰

A importância da Justiça para a paz

Planos de apoio ao acesso normal dos moçambicanos às instituições judiciais servem para reforçar ideais de consolidação da paz menos tangíveis, como direitos humanos e democracia. Instituições judiciais imparciais e a funcionar convenientemente podem reforçar as relações entre comunidades e governo. Só que a corrupção está sempre e inevitavelmente a enfraquecer o processo. Na sua abordagem à reforma judicial, existe um desfasamento entre a vontade do estado e a sua capacidade em lidar com a corrupção e do seu compromisso de reformar outros sectores, como os direitos humanos.⁷¹ A percepção generalizada da corrupção ao nível das instituições enfraquece a credibilidade dos esforços do governo em reforçar os mecanismos judiciais e lança a chama ao conflito. Tal ocorre por se continuar a acreditar que uma elite com ligações à política está a beneficiar e a tirar partido a custas de toda a população.

Apesar de Moçambique ter ratificado a Convenção da ONU de Combate contra a Corrupção e a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate contra a Corrupção, nenhuma delas tem sido implementada. A passagem de uma Estratégia de Combate contra a Corrupção em 2006 pretendeu apresentar um plano abrangente e trans-sectorial de combate à corrupção, mas o seu êxito tem sido de difícil quantificação.⁷² Além do mais, o Gabinete Central de Combate contra a Corrupção tem um mandato para investigar queixas de corrupção, mas tanto as investigações como as condenações têm sido irrelevantes. Dever-se-á também a pessoal em número suficiente, falta de fundos e falta de independência.⁷³ O desenvolvimento de um plano mais abrangente para lidar com casos de corrupção em Moçambique é vital para levar avante os esforços de consolidação da paz no país. Para muitos moçambicanos, a corrupção ao nível do governo exemplifica as desigualdades cada vez maiores existentes no país, que atizam a insatisfação e possíveis novos focos de violência política.

Por outro lado, os projectos na indústria extractiva têm e continuarão a ter um impacto negativo nas comunidades locais. À medida que o investimento estrangeiro cresce, a estabilidade de Moçambique assentará também na capacidade do governo providenciar mecanismos judiciais adequados para as áreas afectadas pelos projectos extractivos. O planeamento do sector judicial que aborda o impacto das indústrias

extractivas nas comunidades onde operam seria um passo em frente, assegurando que as populações afectadas têm os recursos institucionais adequados.

O acesso generalizado a mecanismos judiciais eficientes é fundamental para incentivar a mentalidade da população de que os conflitos podem ser resolvidos através dos meios institucionais em vez da violência, e de que o estado pode ser um intermediário justo na resolução dos problemas e nas pretensões de todos os sectores da sociedade. Dada a importância da justiça no processo de consolidação da paz, estas duas ideias não estão claramente interligadas do ponto de vista estratégico.⁷⁴ O reconhecimento de que as reformas do sector judicial estão intimamente relacionadas com a consolidação da paz poderia reforçar o entendimento de que iniciativas de combate à corrupção, direitos humanos e o acesso à justiça são imperativas para a estabilidade de Moçambique.

Investimento nos recursos naturais

A extracção antecipada de recursos naturais, nomeadamente do gás natural, é um factor significativo no futuro do desenvolvimento de Moçambique e da consolidação da paz. Como uma oportunidade para consolidação da paz gestão da receita e o investimento estão profundamente ligados aos objectivos do compromisso político, alicerces económicos, além de receitas e serviços. A administração do desenvolvimento do projecto e da utilização responsável e transparente dos lucros económicos provenientes da extracção dos recursos naturais são importantes para implementar a resistência sócio-política no país. O comportamento dos investidores sensível aos conflitos e gestão responsável das finanças públicas poderia contribuir muito para um futuro mais estável e próspero em Moçambique.

Expectativas da economia do gás natural de Moçambique

Em 2010 e 2011, as empresas do sector petroquímico Anadarko e Eni descobriram algumas das reservas de gás natural maiores do mundo ao largo da costa moçambicana. De acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional), as receitas destas descobertas só são esperadas em 2020, apesar de os lucros estimados terem já causado uma subida drástica no Investimento Estrangeiro Directo (IED) de alguns grandes grupos económicos, atraindo aproximadamente 4,9 mil milhões de dólares norte-americanos em 2014.⁷⁵ Mais concretamente, o investimento nas infraestruturas do Gás Natural Liquefeito (GNL) ronda igualmente os milhares de milhões de dólares.⁷⁶

Prevê-se que as receitas do gás natural mudem drasticamente a natureza das finanças moçambicanas, e o modo como esses investimentos e receitas são manuseados terão consequências directas na estabilidade sócio-política e resiliência no país. Ao mesmo tempo das descobertas do gás natural, as empresas estavam a investir fortemente nas reservas massivas de carvão moçambicano. Mas este sector tem vindo desde então a desmoronar devido à quedas dos preços das matérias-primas, exageradas expectativas e um défice em infraestruturas.⁷⁷ As empresas mineiras retiraram os seus investimentos, com consequências negativas para os planos económicos do governo. A experiência de Moçambique com as expectativas das receitas do carvão deveria servir de lição a propósito da necessidade de planeamento a longo prazo, o que traria benefícios para toda a população e diversificaria a economia.

O processamento dos investimentos nos recursos naturais e as receitas têm também a possibilidade de disparar a eterna animosidade entre a FRELIMO e a RENAMO. As descobertas do gás natural aumentaram a fasquia do poder político em Moçambique,



MOÇAMBIQUE É UM DOS
PAÍSES MAIS ENDIVIDADOS DA
ÁFRICA SUBSARIANA

e com ele a intensidade competitiva entre as facções rivais para obter uma fatia dos despojos. Quando a FRELIMO procura colocar os seus próprios membros no topo das empresas de recursos naturais, a RENAMO apela à distribuição equitativa da fatia.⁷⁸ Esta tensão é exacerbada por actos de corrupção ao mais alto nível do governo e perpetuam as narrativas de conflitos com a RENAMO antes de 1992 a propósito do comportamento corrupto e exploratório da FRELIMO.⁷⁹ A movimentação da deslocação das comunidades devido a estes mega projectos afectará também o grau de instabilidade consequência do investimento. Protestos e tentativas de sabotagem podem não só perturbar os negócios, como também desencorajar o investimento e aumentar as tensões políticas entre comunidades e governo.⁸⁰ Nomeadamente, em Novembro de 2015, agitadores atacaram uma mina de propriedade canadiana, provocando milhões de dólares de prejuízo.⁸¹

Um número maior de moçambicanos espera que o governo defenda os seus interesses e crie benefícios da riqueza de os recursos naturais

Desde a assinatura do AGP, as expectativas moçambicanas do governo cresceram. Nos anos oitenta e inícios de noventa, a economia estava em colapso total, mas não havia demonstrações de civis nem protestos contra as condições então existentes.⁸² No entanto, em 2008 e 2010, pequenos aumentos de preços nos bens essenciais, como o pão, provocaram intensas demonstrações da população; foram queimados carros e destruídos outros símbolos de riqueza de que o povo não usufruía.⁸³ Hoje em dia, um número maior de moçambicanos espera que o governo defenda os seus interesses e crie benefícios da riqueza que os recursos naturais fazem prever.⁸⁴

Os intervenientes têm repetidamente apontado para a pobreza como a maior causa de instabilidade no país. Moçambique é uma das economias que mais tem crescido em África, com um crescimento do BIP real e estimado de 7 a 8%, entre 2016 e 2019.⁸⁵ Mas deste crescimento não existe evidência no dia-a-dia do cidadão comum, no seu nível de vida. Os projectos do sector mineiro e do gás normalmente não geram oportunidades de emprego de relevo para as pessoas comuns. O que quer dizer que mais oportunidades de emprego dependem destes investimentos massivos noutras áreas da cadeia de valor, onde o emprego é mais provável para o moçambicano normal.⁸⁶ Consequentemente, se as receitas não forem geridas de forma

a apoiar os padrões de vida e de emprego da população, a desigualdade levará à instabilidade.⁸⁷

Quer a estabilidade social como a política são vitais para Moçambique e para o seu crescimento. Embora os investidores sejam sobretudo atraídos por enormes lucros com o GNL, o país tem assistido ao impacto económico negativo de instabilidade, ainda que em casos isolados, nas receitas de IED (Investimento Estrangeiro Directo) e do turismo. Em 2013-14, o turismo caiu a pique com o surto de violência entre a RENAMO e as forças do governo nas principais vias terrestres.⁸⁸

A instabilidade geral contribuiu também para que empresas mineiras, como a Rio Tinto, retirassem ou desistissem de grandes investimentos.⁸⁹ No global, a instabilidade azeda o ambiente empresarial, e com ela a possibilidade de crescimento e a tão desejada consolidação da paz, que poderiam trazer prosperidade económica. É, pois, no melhor dos interesses de todas as partes compreender o que origina a instabilidade e trabalhar produtivamente as suas razões. A boa governação é, sem dúvida, importante, como salientou um relatório da ONU em 2013, mas as empresas privadas têm também um papel preponderante e devem admitir o impacto que os seus investimentos poderiam ter na consolidação da paz.⁹⁰ Apesar de os grandes planos de desenvolvimento reconheçam a importância dos recursos naturais para a paz e o crescimento económico de Moçambique, continua a preocupação com o investimento privado e a vontade de compromisso em práticas de possível conflito.

Planos de investimento em recursos naturais: o Plano Mestre do Gás de 2014

Planear a consolidação da paz deve passar pela gestão da nova riqueza proveniente do gás natural de Moçambique. Embora o uso responsável de mais investimento em recursos naturais também esteja relacionado com os PQGs, os PARPAs e o ENDE, o Plano Mestre do Gás de 2014 parece ser a estratégia mais directa e abrangente para o tratamento do desenvolvimento de GNL em Moçambique. Para ser implementado sob a alçada do Ministério dos Recursos Minerais, o Sistema de Plano Mestre do Gás apresenta um estudo completo de como deveria realizar-se o investimento sustentado no sector do GNL em Moçambique, assim como as prioridades a ter em conta para utilização dessas receitas.

O plano chama concretamente à atenção para o significado do GNL na criação de emprego e no combate à pobreza. Assinala a oportunidade de criar pequenas e médias empresas e oportunidades sociais, em particular nas províncias onde os projectos de investimento estão situados. O plano chama igualmente à atenção para a necessidade de mitigar os impactos negativos ambientais e sociais, entre eles a

necessidade de uma interacção responsável entre o projecto e as populações locais, nomeadamente em relação ao realojamento. Desta maneira, o Plano Mestre do Gás aborda directamente a ligação entre o desenvolvimento do gás e a unidade nacional a paz e a estabilidade.

Sem dúvida que a discussão aberta dos riscos e desafios associados ao investimento da indústria dos recursos naturais em Moçambique é louvável, mas a capacidade de traduzir estas ideias em medidas práticas ainda está a revelar-se. Apesar dos planos considerarem imperativo o compromisso social e político no crescimento, não definem uma estratégia clara para alcançar este fim, nem salientam um papel claro para os investidores privados. No momento actual, o compromisso palpável a possíveis conflitos pelo sector privado continua mal definido nos documentos de planeamento e estratégia. Dado que as empresas privadas têm um papel cada vez mais relevante, a sua inclusão pensada e sustentada nos planos de consolidação da paz torna-se essencial.

A crise da dívida iminente de Moçambique

A importância de traduzir as intenções do Plano Mestre do Gás em medidas responsáveis é ainda mais imperativo dado a actual situação de dívida do país. Moçambique é um dos países mais endividados da África Subsaariana, com a dívida pública a subir abruptamente desde 2012 e projectada para subir acima dos 60% do PIB.⁹¹ Como consequência da gestão danosa dos empréstimos que foram obtidos com base em retornos que se esperava viessem das receitas do carvão e do gás, Moçambique pode tentar negociar os seus empréstimos de forma para um prazo mais longo para futuros lucros do GNL.⁹² Como observado pelo FMI, os potenciais lucros do gás não afectarão as receitas a curto prazo, mas que podem melhorar consideravelmente a estabilidade da dívida nos próximos 30-40 anos.⁹³

Moçambique se vê a braços com a pressão de equilibrar as suas contas, com inerentes consequências sócio-políticas

Como Moçambique se vê a braços com a pressão de equilibrar as suas contas, pode ser maior o risco de aceitar prazos de investimento a curto prazo que podem falhar, com as inerentes consequências sócio-políticas. Mesmo com empréstimos dos doadores convencionais a apoiar a gestão das finanças públicas, a realidade é que os desenvolvimentos no sector empresarial estão intimamente ligados com a situação política.⁹⁴ Uma vez que a produção de gás está projectada para contribuir 20% do PIB até 2023, a estratégia de repagamento da dívida nacional pode estar directamente relacionada com a sua capacidade de pôr o gás no mercado no tempo previsto.⁹⁵ Por conseguinte, um ambiente estável de investimento é ainda mais importante quando se pensa na perspectiva concorrencial de Moçambique nos mercados de GNL no continente africano.⁹⁶ Com as reservas de gás da Tanzânia a aparecerem, e com novas descobertas de gás natural no Egipto, Moçambique não pode dar-se ao luxo de dissuadir a confiança dos investidores. No entanto, como antes referido, tanto a resistência como a estabilidade estão profundamente interligadas ao desenvolvimento.

Com cinco anos pela frente antes das primeiras receitas do gás, continua por testar o potencial de Moçambique. As esperanças do país de prosperidade caminham a



TEMPO EXTRA APOIOU
A IMPLEMENTAÇÃO
DO PROCESSO
DE DESCENTRALIZAÇÃO

par das esperança das promessas do Presidente Nyusi de compromisso político e renovada estabilidade, de forma a permitir que o país capitalize investimento. O Plano Mestre do Gás identifica prioridades de topo para o desenvolvimento do Investimento nos recursos naturais, mas a capacidade de os implementar e alinhar com o sector privado e com as prioridades que pressupõem continua a ser questionada. A maneira como forem conduzidos todos estes negócios e receitas terá sérias implicações para a estabilidade nacional e elegibilidade da FRELIMO. São mínimas as preocupações de que o país regresse à guerra civil em plena escala, mas a possibilidade de violência direccionada entre ex-combatentes armados da RENAMO e forças do governo faz com que seja imperioso resolver o problema das receitas de recursos naturais que provocam conflito.

Principais conclusões

Os capítulos acima dão uma perspectiva abrangente dos diferentes processos de planeamento estratégico desenvolvidos em Moçambique ao longo das duas últimas décadas. Destas experiências é possível retirar várias conclusões, e apesar de específicas para o caso moçambicano, delas podemos retirar lições para outros protagonistas na identificação das melhores respostas possíveis para desafios a longo prazo noutro ponto geográfico qualquer. Os capítulos seguintes irão definir melhor estas conclusões.

1. O tempo importa!

Alguns dos casos-estudo acima referidos mostram que o lento desenvolvimento em certas áreas apresentou tanto desafios como benefícios a consolidação da paz no país. Ter consciência do tempo necessário para implementar os planos e as respostas permitiu a Moçambique criar as suas próprias capacidades em certas áreas e adquirir a capacidade política necessária, assim como o entendimento dos intervenientes a diferentes níveis.

O processo de descentralização é uma instância importante, em que o tempo extra apoiou a implementação. O andamento lento dos processos significou que, apesar do forte impulso dos intervenientes internacionais para que Moçambique continuasse a implementar a descentralização e o governo não ter alcançado todos os resultados esperados, os protagonistas moçambicanos têm vindo a aceitar melhor o processo e têm lidado positivamente com as suas sensibilidades políticas. Este processo está para continuar.

Os retrocessos na consolidação da paz, como é o caso da violência política em 2013-14 e 2016, são frequentemente encarados como falhanços indubitáveis dos políticos e da própria sociedade moçambicana. Em Moçambique, os

retrocessos têm criado espaço para a reconfiguração das posições políticas, o entendimento das necessidades e a implementação da entrada de novos intervenientes. O valor dos retrocessos deveria, no entanto, merecer uma reflexão sobre como a negligência de alguns processos essenciais à consolidação da paz, como a falta de suporte governamental abrangente e coerente ao DDR, pode originar instabilidade.

O tempo pode também revelar oportunidades alternativas e outras iniciativas de futuros intervenientes; se bem que o planeamento atraso ou mesmo ausente pode impedir que se chegue à estabilidade e à paz, pode por outro lado criar oportunidades para soluções orgânicas e controladas localmente. Por exemplo, embora o processo de DDR de Moçambique tenha sido vítima da falha de orientação estratégica da autoridade central, e não deveriam ter sido recolhidas armas como consequência, a ausência de liderança central fez com que houvesse a premência de a sociedade civil intervir nos esforços de orientação. Ao fazê-lo, os grupos da sociedade civil ganhou capacidades e competências, estabelecer relações com parceiros internacionais e obteve não só legitimidade como influência aos olhos do povo moçambicano e do governo.

O processo de DDR mostra igualmente o enquadramento temporal de mais longo espectro necessário à abordagem de qualquer área isolada do processo de consolidação da paz. Apesar do trabalho dos grupos da sociedade civil, o governo tem procurado implementar mais esforços de DDR, quase duas décadas após a conclusão da missão da UNOMOZ. Isso ficou a dever-se à tensão associada ao DDR, muito depois de os intervenientes acreditarem que o tempo necessário para o planeamento passara. A actual força da sociedade civil moçambicana advém, pelo menos em parte, de como preencheu o espaço deixado pelas Nações Unidas e pelo próprio processo de DDR do governo.

2. Os esforços de consolidação da paz em Moçambique aconteceram devido a concepção e por acaso, independentemente de um plano estratégico mais abrangente.

Em Moçambique, a consolidação da paz surgiu tanto pela interligação deliberada como pela interligação indirecta de várias estruturas que procuravam colmatar diferentes desafios. No global, a análise de planos concretos mostra que, embora não façam parte de um plano de consolidação da paz mais amplo, as suas ligações apoiaram bastante os seus objectivos.

Os exemplos de planeamento referenciados no presente relatório, nomeadamente os de DDR, desenvolvimento socioeconómico, descentralização e Investimento nos recursos

naturais, foram formulados com vista a tratar das exigências especificamente impostas pelo país. No entanto, o seu âmbito e impacto foram muitas vezes de amplitude muito mais vasta do que as áreas originais para que foram criadas. A título de exemplo, o processo de DDR tem tido um impacto diferente não só em termos de segurança, mas também por poder estar associado a outros objectivos de maior envergadura.

Não obstante o avanço acontecer sem um plano de consolidação da paz dominante, Moçambique teria mesmo assim beneficiado de uma união mais coesa entre os seus diferentes processos de consolidação da paz e prioridades. Teria igualmente tirado partido de planos menos vagos na sua formulação. Os PQGs, os PARPAs, a Agenda 2025 e o ENDE podem ser interpretados como ligações mais vastas e abrangentes entre os planos estratégicos e a paz em Moçambique. Apesar de os esforços feitos pelo governo serem um sinal de intenção em utilizar estas plataformas para agilizar as prioridades de Moçambique face aos objectivos de construção nacional e de construção para a paz, a verdade é que as oportunidades continuam para assegurar que o apoio imprescindível surgirá para a paz sustentada.

3. Os planos de consolidação da paz tornaram-se mais abrangentes e a capacidade de planeamento do governo aumentou.

A capacidade do governo em delinear planos estratégicos transversalmente por vários sectores aumentou ao longo dos últimos vinte anos. No caso dos planos de desenvolvimento, a intenção dos PQGs estatais substituírem os PARPAs orientados para os doadores está a progredir como pretendido. O Plano Mestre do Gás, vários planos de descentralização, a Agenda 2025 e o ENDE, todos eles mostram que o compromisso de um planeamento criativo existe em todos os sectores do país.

Muitos desses planos reconhecem inequivocamente a ligação entre as suas prioridades e uma sociedade mais estável e pacífica. No caso dos PARPAs e dos PQGs, cada nova interacção tem tornado a ponte entre a paz e o desenvolvimento cada vez mais visível. Este reconhecimento aumentou nos planos mais recentes e é indicador de um movimento em direcção à integração das prioridades de consolidação da paz em todos os sectores.

Uma excepção notável é o caso do sector judicial. Apesar dos PEI I e II terem sido tentativas de elaborar um plano estratégico que regulasse todo o sector, a sua inaptidão em obter participação real das principais instituições judiciais e a falta de domínio local tem feito com que os planos ficassem aquém da estratégia e orientação sectorial programada. Ao invés, o planeamento tem sido mais fragmentado e tem, pelo

menos parcialmente, contribuído para estrangulamentos e concorrência de recursos entre instituições judiciais. Embora as iniciativas de direitos humanos, reforma do sistema judicial e corrupção tenham sido positivas, uma interpretação aceite de que são parte integrante do processo de consolidação da paz em Moçambique é menos evidente.

O planeamento no sector judicial mostra como não aproveitar planos específicos de desenvolvimento para conversações alargadas sobre consolidação da paz pode ser uma oportunidade perdida. Por exemplo, o facto de as NU não terem unido esforços na forma da Justiça com outros esforços para a consolidação da paz, como os da JustaPaz da sociedade civil, que já estava a trabalhar na arena da justiça, limitou a eficácia do processo. A reforça no sector da Justiça é um componente chave para a consolidação da paz, assim como é crucial considerar esforços de peso e harmonizar as conversações para a consolidação da paz num sentido mais lato.

4. As estratégias para implementação e os mecanismos para supervisão e responsabilização ainda têm, no entanto, de continuar a ser desenvolvidas.

Apesar do aumento na capacidade de planeamento em diversos factores, a implementação real de planos e supervisão do seu progresso ainda não foi alcançada. A maioria dos planos referidos neste estudo passaram por lacunas, algumas delas graves, quanto à supervisão e avaliação dos mecanismos. Todos os intervenientes que conhecem os planos do governo de Moçambique afirmaram que esta é uma das áreas primordiais onde é necessário dedicar mais atenção e competência.

Uma preocupação para todos no que se refere à programação do PARPA a favor dos PQGs nacionais é assegurar que futuras abordagens são suficientemente detalhadas e possuem a métrica para auxiliar a sua implementação. Doadores como o G19 têm um objectivo de aumentar conscientemente as competências da supervisão e da avaliação. O actual sistema, no qual a supervisão e avaliação mais abrangentes vêm da perspectiva do doador associada a apoio orçamental geral, não é considerado sustentável.

No caso da Agenda 2025 e do ENDE, como não foram tidos em conta pormenores suficientes, esses documentos transformaram-se em directrizes visionárias à custa da hipotética aplicabilidade prática. Apesar da relevância limitada desses documentos, este compromisso foi fundamental para passar a um consenso político mais alargado. Os documentos do planeamento, uma vez que podem sublinhar

visões ambiciosas de um futuro mais próspero, são mais fáceis de merecer concordância do que aqueles que incluem detalhes sobre implementação, que muitas vezes requerem compromissos mensuráveis do que cada um dos protagonistas pode ou deve fazer.

Não pretendemos aqui sugerir que as lacunas encontradas na implementação, supervisão e avaliação se ficam exclusivamente a dever, ou são maioritariamente devidas, a falta de vontade política. A capacidade técnica nessas áreas continua ainda a desenvolver-se, e tem havido um esforço concertado por parte de vários ministérios moçambicanos para dedicar recursos destinados ao desenvolvimento dessas competências. O Ministério da Economia e Finanças, por exemplo, tem a sua própria direcção-geral de supervisão e avaliação, mas a sua capacidade está ainda em vias de desenvolvimento e necessitará de assim prosseguir até ser capaz de garantir a responsabilização suficiente para que os planos possam ser integralmente concluídos.

5. Apesar de o planeamento estratégico a longo prazo ter aumentado, a capacidade de o governo ir além dos lucros políticos a curto prazo, a favor de iniciativas que promovam a estabilidade a longo prazo, continua incerta.

A tentação dos lucros políticos imediatos pode minar a consolidação da paz a mais longo prazo. É necessário enfatizar o papel dos esforços de combate contra a corrupção e do compromisso político no reforço da paz e estabilidade. A definição de prioridades é um elemento fundamental no processo de consolidação da paz em Moçambique. embora muitos dos planos já referidos tenham criado oportunidades importantes a longo prazo, as prioridades a curto prazo têm muitas vezes posto em causa as metas a longo prazo.

O Fundo para a Paz e Reconciliação Nacional (FPRN ou Fundo para a Paz) é um exemplo da dicotomia curto/longo prazo. O Fundo para a Paz foi criado em reacção à violência ocorrida em 2013-14. Se bem planeada e administrada, poderá ter resultados positivos e duradouros. O perigo é que, como no caso do Fundo dos Sete Milhões, o fundo pode ser pirateado e arrastado pelo lucro político fácil e a curto prazo.

Apesar do Fundo dos Sete Milhões ter sido originalmente projectado como uma estratégia a longo prazo, a fim de despoletar os esforços de descentralização a favor do desenvolvimento económico e maior poder de decisão local, a administração desviou os fundos originais dos projectos locais e, em vez disso, distribuiu o dinheiro para lucros políticos com

supervisão praticamente nula. Ao não apoiar completamente o objectivo a longo prazo, o governo comprometeu seriamente a estratégia da consolidação da paz e o potencial que poderia ter tido.

Com olhos no futuro, a dívida mal gerida de Moçambique tem-na colocado em posição precária. O governo deve equilibrar a necessidade de capitalização nas reservas de GNL para estabilidade fiscal, e a importância de garantir que as empresas extractivas funcionem de maneira responsável obtendo lucros económicos abrangentes para tornar as condições sócio-económicas melhores para toda a população. Com isso em mente, a capacidade tanto do governo como das empresas de seguir e cumprir os princípios articulados no Plano Mestre do Gás, e admitir os riscos que os lucros a curto prazo representam, podem ditar a probabilidade da violência política no país.

6. Os protagonistas externos tiveram um papel importante em impulsionar essas iniciativas e influenciar a definição da agenda, embora se tenham lentamente afastado do suporte de consolidação da paz directo.

Os intervenientes externos tiveram um papel preponderante ao longo das várias fases do processo de consolidação da paz em Moçambique. O papel que assumiram mostra a complexa interacção entre intervenientes locais e externos, num permanente puxa-empurra para definir prioridades e agendas. Neste contexto, se bem que as respostas à consolidação da paz em Moçambique não passaram por um maior grau de envolvimento local, os intervenientes externos têm sido essenciais na identificação de áreas que requerem desenvolvimento, como a descentralização.

Por outro lado, os intervenientes externos têm muitas vezes desviado a sua atenção para assuntos específicos. Como referimos acima, certos Doadores redefiniram o alvo da sua atenção e diminuíram os financiamentos para as iniciativas da consolidação da paz. O facto teve impacto não só na capacidade dos grupos da sociedade civil continuarem o seu trabalho em prol da consolidação da paz, mas também nos tipos de processos que poderiam ser financiados pelo exterior. Com o afastamento dos financiamentos externos, a possibilidade de Moçambique se envolver em estratégias a longo prazo que beneficiassem directamente o processo da consolidação da paz foi afectada.

Com a proliferação de doadores além do G19 e grandes e poderosos grupos económicos internacionais a entrarem no processo como protagonistas reais, a capacidade do governo em gerir adequadamente as prioridades será fundamental.

7. A sociedade civil teve um papel flexível e vital em conduzir as respostas de consolidação da paz.

A sociedade civil tem tirado partido dos períodos de abertura política para obter lucros que lhe têm atribuído estatuto nas conversações para a paz. A evolução da sociedade civil em Moçambique é essencial para a resistência contínua no país. A percepção da sociedade civil como interlocutor imparcial a trabalhar em prol da população - por exemplo, no papel que têm tido os líderes religiosos - era e continua a ser um enorme e valioso activo para as conversações de paz entre a RENAMO e o governo. A abertura política à sociedade civil tem sido elemento chave neste processo.

Aqueles que na sociedade civil têm tomado parte na consolidação da paz e que continuam a receber apoios dos Doadores internacionais, mudaram a sua narrativa da paz para o desenvolvimento quando o financiamento e as prioridades do governo mudaram e assentou a “fadiga do processo da consolidação da paz.” Os doadores, o governo e a sociedade em geral desejariam focar-se mais na construção positiva para o futuro (i.e., no desenvolvimento), em vez de continuarem a centrar-se na paz e em lembrar o passado. Apesar destas pressões para mudar da consolidação da paz para missões focadas no desenvolvimento, os grupos da sociedade civil têm-se mantido dedicados, e bem, nos processos claramente relacionados com a paz, como o DDR.

Conclusão

Mais de duas décadas de processos para consolidação da paz em Moçambique têm mostrado que não existe uma forma clara e radical de garantir a sustentabilidade da paz no país. Mostrou também que as oportunidades e os desafios podem surgir a qualquer momento, apoiando ou impedindo o país no processo de alcançar a paz sustentada.

Os planos debatidos acima pretendem ser uma perspectiva útil do exercício complexo de construção de resiliência num país. Estes planos não evoluíram de forma abrangente e linear, e sim através de relações complexas, gradualmente e segmentados, não sem frequentes contratempos, alguns deles graves. Neste contexto, podemos ver que, apesar de ter havido avanços em Moçambique, resiliência foi alcançada em diferentes graus e níveis. Isso mostra que ainda há muito a ser completado. Por conseguinte, se Moçambique quiser continuar no seu caminho para a paz, é crucial não tardar a necessidade de um compromisso sustentado e a longo prazo envolvendo todos os intervenientes.

Notas

- 1 Gustavo de Carvalho, Amanda Lucey e Sibongile Gida, “Happily Ever After: How UN Member States can Ensure Sustainable Peace”, *ISS Policy Brief*, 12 de Agosto de 2015, www.issafrica.org/publications/policy-brief/happily-ever-after-how-un-member-states-can-ensure-sustainable-peace.
- 2 O Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz das NU, a consolidação da paz e as Nações Unidas, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml.
- 3 UN, “The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture”, 29 de junho de 2015, www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf.
- 4 União Africana, “African Union Post Conflict Reconstruction and Development”, www.peaceau.org/en/page/70-post-conflict-reconstruction-and-development-pcrd.
- 5 Ibid.
- 6 O Diálogo Internacional sobre Construção de Paz e Construção de Estados é um fórum que reúne países afectados pelo conflito e os seus parceiros internacionais para identificar, acordar e compreender vias mais eficazes de apoio à transição e da passagem do estado de fragilidade para o da construção da paz. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/internationaldialogueandpartnership.htm>
- 7 “International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, About the New Deal”, <http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal/>
- 8 Iraê Baptista Lundin, “O Processo de Paz e a Construção da Reconciliação Pós-conflito - A Experiência de Moçambique”, pág. 11, <http://escolapau.uab.cat/img/programas/colombia/seminario/seminario018.pdf>.
- 9 Base de dados das Eleições Africanas, Eleições em Moçambique, <http://africanelections.tripod.com/mz.html>.
- 10 Banco Africano de Desenvolvimento, Perspectiva Económica Moçambicana, <http://www.afdb.org/en/countries/southern-africa/mozambique/mozambique-economic-outlook/>.
- 11 Ibid.
- 12 “Local First, Weapons collection in Mozambique: FOMICRES”, <http://actlocalfirst.org/concept/case-study-3/>.
- 13 Entrevista com organização da sociedade civil, Agosto de 2015.
- 14 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 15 Entrevista com organização da sociedade civil, Agosto de 2015.
- 16 Entrevista com líder religioso, Agosto de 2015.
- 17 Entrevista com um responsável do governo, Agosto de 2015.
- 18 Entrevista com organização da sociedade civil, Agosto de 2015.
- 19 Ibid.
- 20 Ibid.
- 21 Ibid.
- 22 UNDP, “Mozambique Human Development Indicators”, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MOZ>
- 23 “International Futures at the Pardee Center, Country Profile Mozambique”, www.ifs.du.edu/ifs/frm_CountryProfile.aspx?Country=MZ.
- 24 João C. G. Pereira e Ernesto Nhanale, “The 2014 General Elections in Mozambique: Analysis of Fundamental Questions”, <http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP%20Mozambique%20Election%202014%20Eng%20Web%20Version.pdf> e União Inter-Planetária, Assembleia da República de Moçambique, <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223.htm>.
- 25 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 26 Ibid.

- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid.
- 30 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 31 Ibid.
- 32 "AfriMap and the Open Society Initiative for Southern Africa, *Mozambique: Democracy and Political Participation*", 2009, 71–2.
- 33 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 34 "Mozambique Agenda 2025: The Nation's Visions and Strategies, Committee of Counsellors", P. 32
- 35 O G19 inclui os países que dão apoio financeiro a diferentes planos nacionais no governo moçambicano. Entre os vários países citamos Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, União Europeia. A Bélgica, Espanha, os Estados Unidos, Holanda, Japão e as Nações Unidas são membros associados.
- 36 Ibid.
- 37 Ibid.
- 38 Ibid.
- 39 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 40 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 41 Ibid.
- 42 Ibid.
- 43 Ibid.
- 44 John Mugabe, "UNDP's Decentralisation and Local Development Programme in Mozambique Evaluation Report", UNDP, 7 de Janeiro de 2012, <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/7745>
- 45 Entrevista com académicos, Agosto de 2015.
- 46 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 47 "Fighting in Mozambique prompts refugee flight to Malawi," Al Jazeera English, 23 de Janeiro de 2016, <http://www.aljazeera.com/news/2016/01/fighting-mozambique-prompts-refugee-flight-malawi-160122091308851.html>.
- 48 Ibid.
- 49 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 50 Cláudia Almeida, Edalina Sanches e Filipa Raimundo, "Bringing fighters together", Estudo comparativo da consolidação da paz e da Justiça transacional em Angola e Moçambique, Agosto de 2011. Conferência Geral da ECPR, European Consortium for Political Research, 2011, <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=9835&EventID=1>
- 51 "AfriMap, Mozambique: Justice Sector and the Rule of Law", 2006, 47–8, [www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20\(Eng\).pdf](http://www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20(Eng).pdf).
- 52 Ibid.
- 53 Ibid.
- 54 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 55 Ibid.
- 56 "AfriMap, Mozambique: Justice Sector and the Rule of Law", 2006, 48, [www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20\(Eng\).pdf](http://www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20(Eng).pdf).
- 57 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 58 Ibid.
- 59 Entrevista com um responsável do governo, Setembro de 2015.
- 60 Ibid.
- 61 "AfriMap, Mozambique: Justice Sector and the Rule of Law, 2006", 48, [www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20\(Eng\).pdf](http://www.afri-map.org/english/images/report/Mozambique%20Justice%20report%20(Eng).pdf).
- 62 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 63 Ibid.
- 64 Janet Murdock e Alfiado Zunguza, "Reflecting on Peace Practice Project, *The Cumulative Impacts of Peacebuilding in Mozambique*", Abril de 2010, www.cdacollaborative.org/media/61072/The-Cumulative-Impacts-of-Peacebuilding-in-Mozambique.pdf.
- 65 Ibid., 25.
- 66 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 67 Murdock e Zunguza, Ibid.
- 68 Entrevista com um responsável do governo, Setembro de 2015.
- 69 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 70 Entrevista com um responsável do governo, Setembro de 2015.
- 71 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 72 Business Anti-Corruption Portal, Mozambique Country Profile, www.business-anti-corruption.com/country-profiles/sub-saharan-africa/mozambique/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx.
- 73 Ibid.
- 74 Entrevista com interveniente estrangeiro, Setembro de 2015.
- 75 Relatório do FMI sobre o País, 07/37. "Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper", <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>
- 76 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 77 Ed Stoddard, "Mozambique coal: boom to bust to wait it out", Reuters, 28 de Julho de 2015, www.reuters.com/article/2015/07/28/mozambique-coal-idUSL5N1081H520150728.
- 78 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Setembro de 2015.
- 79 Ibid.
- 80 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 81 "Rioters attack Canadian-owned mine in Mozambique," Reuters, 16 de Novembro de 2015, <http://www.reuters.com/article/mozambique-mining-violence-idUSL8N13B49220151116>.
- 82 Paul Fauvet, "Mozambique: growth with poverty", Outubro de 2000, www.un.org/en/africarenewal/subjindx/subpdfs/143moz1.pdf.
- 83 Entrevista com organização da sociedade civil, Setembro de 2015.
- 84 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 85 FMI, "Republic of Mozambique: Fourth Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria", Agosto de 2015, 65. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43171.0>
- 86 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 87 Entrevista com organização da sociedade civil, Agosto de 2015.
- 88 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 89 Entrevista com especialista nos assuntos do país, Agosto de 2015.
- 90 Swiss Peace, Andrea Iff, Rina M Alluri, Sara Hellmüller, "The Positive Contributions of Businesses in Transformations from War to Peace", Agosto de 2012, www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=152130.
- 91 FMI, "Republic of Mozambique: Fourth Review", 9.
- 92 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 93 FMI, "Republic of Mozambique: Fourth Review", 10.
- 94 Entrevista com interveniente estrangeiro, Agosto de 2015.
- 95 FMI, "Republic of Mozambique: Fourth Review", 65.
- 96 Ibid.

Acerca do autores

Lisa Reppell é investigadora independente, especializada em assuntos de governação, democracia e participação política. Trabalhou anteriormente para o Istanbul Policy Center, Turkish Review e Hollings Center for International Dialogue. Concluiu o Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Sabanci, Istambul, Turquia.

Jonathan Rozen é um investigador interessado na consolidação da paz, prática comercial sensível a conflitos, e estratégias de neutralização de extremismo violento. Antes de trabalhar com a ISS, foi correspondente da ONU e jornalista independente para Al Jazeera English e para a IPS News de Nova Iorque, Paris, Toronto e Ulaanbaatar. Concluiu o Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Toronto, Munk School.

Gustavo de Carvalho é um investigador sénior na Peace Operations and Peacebuilding Division do ISS. Gustavo possui vasta experiência em desenvolvimento de capacidades, apoio político e iniciativas de investigação em processos de consolidação da paz em África. Entre 2009 e 2014, Gustavo trabalhou na ACCORD como analista no seu Programa Training for Peace, e posteriormente como coordenados da sua Unidade para a Consolidação da Paz. Gustavo possui um Mestrado em Estudos Africanos pela Universidade de Oxford.

Sobre o ISS

O Instituto de Estudos de Segurança é uma organização Africana que pretende aumentar a segurança humana no continente. O instituto pesquisas independentes e com autoridade, fornece análise especializada de políticas e aconselhamento e orienta formações práticas e assistência técnica.

Reconhecimentos

Este estudo só foi possível graças ao apoio do governo da Noruega, através do seu financiamento do Programa Training for Peace em África. A investigação que deu vida a este estudo foi também parcialmente apoiada pela Open Society Internship for Rights and Governance, financiada e administrada pelo Open Society Institute. O ISS também é grato pelo apoio dos seguintes membros do Fórum de Parceria do ISS: os governos da Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Japão, Holanda, Noruega, Suécia e Estados Unidos.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, South Africa
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998

ISS Addis Ababa

5th Floor, Get House
Building, Africa Avenue
Addis Ababa, Ethiopia
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449

ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum
Route de Ouakam
Dakar, Senegal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343

ISS Nairobi

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Cell: +254 72 860 7642
Cell: +254 73 565 0300

www.issafrica.org