



COMO ESTÁ CABO DELGADO WEBINAR 14 – ESTABILIZAÇÃO MILITAR E CONSTRUÇÃO DA PAZ

No dia 12 de Outubro de 2021 decorreu o 14º webinar da série "*Como está Cabo Delgado?*", realizado em colaboração com o ACLED, sobre o tema "*Estabilização militar e construção da paz*". O encontro contou com a presença de Anícia Lalá (DCAF-ISSAT), Samuel Ratner (ACLED), Dino Mahtani (ICG) e a moderação de Eduardo Carrilho.

1. DESAFIOS ENFRENTADOS EM TENTATIVAS DE CONSTRUÇÃO DA PAZ

As experiências internacionais demonstram que as tentativas de construção da paz em contextos de estabilização militar tendem a enfrentar desafios específicos, nomeadamente:

- **Enfoque excessivo dos programas de assistência à defesa e segurança em capacitação, em prejuízo da governação deste sector:** A situação de instabilidade tende a concentrar as atenções no reforço da componente de treino e formação militar, negligenciando o reforço de uma gestão mais eficaz, incluindo em termos de transparência e responsabilização democrática do sector da defesa e segurança. Realizadas geralmente do topo para a base, os esforços da comunidade internacional no fortalecimento dos sectores de defesa, segurança e justiça, muitas vezes, falham no alinhamento com a cultura, história e dinâmicas políticas locais, contribuindo involuntariamente para restringir o grau de legitimidade que as forças de defesa e segurança e o sector de justiça nacionais obtêm junto das populações;

- **Ênfase na força militar em detrimento da polícia e da justiça:** As autoridades nacionais tendem a mandar seu aparato militar para liderar os esforços de combate ao terrorismo, conferindo menor importância ao papel das forças policiais, dos serviços de segurança ou da justiça. Estas instituições, assim como a administração pública, desempenham um papel fundamental na restauração da autoridade do Estado e na prevenção da violência, a curto, médio e longo prazos;

HOW IS CABO DELGADO? WEBINAR 14 – MILITARY STABILIZATION AND PEACEBUILDING

On October 12, 2021, took place the 14th webinar of the series "*How is Cabo Delgado?*", held in collaboration with ACLED, on the theme "*Military stabilization and peacebuilding*". The meeting was attended by Anícia Lala (DCAF-ISSAT), Samuel Ratner (ACLED), Dini Mahtani (ICG) and was moderated by Eduardo Carrilho.

1. CHALLENGES FACED IN PEACEBUILDING ATTEMPTS

International experiences show that peacebuilding attempts in contexts of military stabilization tend to face specific challenges, namely:

- **Excessive focus of defense and security assistance programs on capacity building, to the detriment of governance in this sector:** The situation of instability tends to focus attention on strengthening the military training and education component, neglecting the strengthening of more effective management, including in terms of transparency and democratic accountability of the defense and security sector. Usually carried out from the top down, the international community's efforts to strengthen the defense, security and justice sectors often fail to align with local culture, history and political dynamics, unwittingly contributing to constrain the degree of legitimacy that the national defense and security forces and the justice sector obtain from the populations;

- **Emphasis on military force at the expense of police and justice:** National authorities tend to mandate their military apparatus to lead efforts to combat terrorism, giving less importance to the role of police forces, security services or justice. These institutions, as well as the public administration, play a fundamental role in restoring the authority of the State and preventing violence, in the short, medium and long term.

- **Agravamento das já débeis condições socioeconómicas** durante o conflito, em virtude da destruição de infra-estruturas, colapso do tecido económico e estruturas administrativas;

- **Diminuição da capacidade de gestão das autoridades locais, tendencialmente substituídas por actores externos**, que assumem ampla responsabilidade de implementação de programas na fase imediata de consolidação da paz, resultando numa fraca apropriação local dos esforços de construção da paz. O processo de construção da paz em contexto de estabilização militar tende a atrair um grande número de actores externos, dificultando a coerência das intervenções (militares e programáticas) e a coordenação entre as autoridades nacionais e os parceiros internacionais. Acresce a criação de dependências locais relativamente à assistência técnica e financeira internacional, aumentando a vulnerabilidade à emergência de novos conflitos após a retirada abrupta de apoio externo;

- **Dificuldade na adopção de abordagens de longa duração.** A priorização de respostas de curto prazo, em virtude da necessidade urgente de intervenção militar e ajuda humanitária, limita o espaço para abordagens que se concentrem nas causas do conflito, as quais requerem compromissos sustentados e assentes em premissas de desenvolvimento nacional e de coesão social de longo prazo. Mesmo quando existem estratégias e planos integrados para segurança e desenvolvimento local, a multiplicidade de actores (frequentemente com abordagens, objectivos e políticas contraditórias) e a insuficiência de recursos resultam em intervenções fragmentadas, dificultando a implementação. Predominam projectos de impacto imediato (construção de infra-estruturas e capacitação), os quais são inadequados para lidar com conflitos profundos e enraizados ao longo do tempo, se não forem utilizados como impulsores de iniciativas subsequentes centradas no médio e longo prazos.

2. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Não obstante o reduzido envolvimento de organizações da sociedade civil locais no processo de resolução de conflitos, a realidade é que as experiências internacionais demonstram que estas podem desempenhar vários papéis no apoio à construção da paz:

- **Worsening of already weak socioeconomic conditions** during the conflict, due to the destruction of infrastructure, collapse of the economic fabric and administrative structures;

- **Decrease in the management capacity of local authorities, tending to be replaced by external actors**, who assume broad responsibility for implementing programs in the immediate phase of peacebuilding, resulting in weak local ownership of peacebuilding efforts. The process of building peace in a context of military stabilization tends to attract a large number of external actors, making it difficult for interventions to be coherent (military and programmatic) and for coordination between national authorities and international partners. In addition, the creation of local dependencies on international technical and financial assistance, increasing vulnerability to the emergence of new conflicts after the external support abrupt withdrawal;

- **Difficulty in adopting long-term approaches.** The prioritization of short-term responses, given the urgent need for military intervention and humanitarian aid, limits the space for approaches that focus on the causes of the conflict, which require sustained commitments and based on premises of long-term national development and social cohesion. Even when there are integrated strategies and plans for local security and development, the multiplicity of actors (often with conflicting approaches, objectives and policies) and insufficient resources result in fragmented interventions, hampering implementation. Predominate projects with immediate impact (construction of infrastructure and capacity building), which are inadequate to deal with deep and deep-rooted conflicts over time, if they are not used as drivers of subsequent initiatives focused on the medium and long term.

2. THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE CONFLICT RESOLUTION PROCESS

Despite the limited involvement of local civil society organizations in the conflict resolution process, the reality is that international experiences show that these organizations can play several roles in supporting peace building:

• **Intermediação de conflitos** em situações em que existia uma ausência ou reduzida presença do Estado. Estudos realizados pelo DCAF em três países do Sahel (Mali, Burkina Faso e Níger) demonstram que as OSCs conhecem o ambiente sócio-cultural local e os códigos sociais das comunidades, detêm legitimidade e consequente capacidade de mobilização das populações, mas também de gestão de riscos de insegurança, o que lhes confere uma vantagem operacional. As OSCs ajudaram a aliviar tensões ao nível local por meio da constituição de canais de comunicação entre representantes da comunidade local, líderes de grupos armados e das instituições estatais de administração local;

• **Resolução de conflitos e construção da coesão social:** No Quênia, na Jordânia ou no Quirguistão, por exemplo, as OSCs tiveram um papel importante na implementação de programas de resolução de conflitos, ajudando à criação de mecanismos locais, através de formação em competências e uso de ferramentas de resolução de conflitos, resultando em diminuição de tensões entre grupos, aumentando a resiliência e a coesão social e, assim, contribuindo para a prevenção de extremismo violento. As OSCs no Mali colaboraram com actores estatais na implementação planos de administração de serviços básicos à população, facilitando o diálogo entre as forças de defesa e segurança e as comunidades locais;

• **Ações de advocacia:** capacidade das OSCs de identificar necessidades e preocupações de grupos marginalizados e trazê-las para a agenda pública, explorando canais de comunicação, aumentando a consciência pública e proporcionando o debate;

• **Prestação de serviços:** As OSCs contribuem na prestação de serviços aos cidadãos, principalmente em contextos em que o Estado é incapaz de cumprir totalmente essas funções. Não obstante o seu papel fundamental na distribuição de ajuda humanitária, as OSCs nos países do Sahel tendem a ter dificuldades de financiamento, devido à sua falta de robustez na gestão de projectos/programas, sendo geralmente preteridas em relação às agências da ONU ou ONGs internacionais (ONGIs). Um crescente número de OSC locais, especialmente organizações de mulheres, enfrenta ameaças de encerramento, em virtude da falta de financiamento. Um exemplo positivo é o da Colômbia, onde as OSCs locais são parceiras do Governo, do sector privado e das organizações internacionais na implementação dos programas de assistência às populações;

• **Intermediation of conflicts** in situations where there was an absence or reduced presence of the States. Studies carried out by DCAF in three Sahel countries (Mali, Burkina Faso and Niger) demonstrate that CSOs know the local socio-cultural environment and the social codes of communities, have legitimacy and consequent capacity to mobilize populations, but also to manage risks of insecurity, which gives them an operational advantage. CSOs helped to alleviate tensions at the local level by establishing communication channels between representatives of the local community, leaders of armed groups, and state institutions of local administration;

• **Conflict resolution and building social cohesion:** In Kenya, Jordan or Kyrgyzstan, for example, CSOs played an important role in implementing conflict resolution programs, helping to build local mechanisms through training in skills and use of conflict resolution tools, resulting in lessening of tensions between groups, increasing resilience, social cohesion and thus contributing to the prevention of violent extremism. CSOs in Mali collaborated with State actors to implement plans for administering basic services to the population, facilitating dialogue between the defense and security forces and local communities;

• **Advocacy actions:** ability of CSOs to identify needs and concerns of marginalized groups and bring them to the public agenda, exploring channels of communication, raising public awareness and providing for debate;

• **Provision of services:** CSOs contribute to the provision of services to citizens, particularly in contexts where the State is unable to fully fulfill these functions. Despite their key role in the distribution of humanitarian aid, CSOs in Sahel countries tend to have funding difficulties due to their lack of robustness regarding project/program management, and are generally overlooked in relation to UN agencies or NGOs international organizations (INGOs). A growing number of local CSOs, especially women's organizations, face threats of closure due to lack of funding. In contrast, a positive example is that of Colombia, where local CSOs partner with the Government, business and international organizations in implementing programs to assist populations;

• **Monitoria com vista à prestação de contas:** ao nível das actividades dos poderes centrais e locais, responsabilizando o Estado em matérias de governação, despesa pública, corrupção ou respeito pelos direitos humanos (nomeadamente mulheres e crianças). As OSCs do Sahel demonstram dificuldades relativas à sistematização da informação colectada. A insuficiência de competências técnicas (em matérias económicas ou jurídicas, entre outras), retira-lhes capacidade de assistência jurídica às populações, assim como de realização de acções de advocacia fortalecidas por um corpo sólido de análise de dados.

Não obstante a maioria das OSCs dos países do Sahel desempenharem papéis construtivos, estabelecendo com as autoridades governamentais relações cordiais e colaborativas, em alguns casos ainda alimentam a polarização do espaço cívico, contribuindo para a desinformação e incitamento ao extremismo. Noutras ocasiões assiste-se à criação e/ou tentativa de captura e de controlo de organismos comunitários ou híbridos com vista a assegurar a segurança local por parte do governo, pelo que importa compreender as dinâmicas políticas das organizações locais, bem como destes organismos.

3. SUCESSO MILITAR E AUMENTO DA SEGURANÇA EM CABO DELGADO – MITO OU REALIDADE?

A entrada em cena das forças ruandesas e do SAMIM, em apoio às forças de defesa e segurança de Moçambique, e a recuperação da iniciativa militar e de vastos territórios do Norte de Cabo Delgado, aliadas à capacidade de comunicação e de propaganda militar, têm criado uma ideia de maior segurança e de proximidade da paz. Esta perspectiva de eficácia das forças ruandesas desvaloriza as dificuldades que os insurgentes vinham sentindo desde o segundo semestre de 2020, em virtude da fuga massiva das populações, sem as quais perderam acesso a reabastecimentos e logística (por intermédio do roubo, da ameaça e da chantagem), marcando inclusive a interrupção do seu processo de expansão. Os discursos de melhoria da segurança propagados pela comunicação social merecem ser relativizados, face aos seguintes fenómenos:

• **Monitoring with a view to accountability:** at the level central and local authorities activities, holding the State accountable in matters of governance, public expenditure, corruption or respect for human rights (namely women and children). The Sahel's CSOs demonstrate difficulties related to the systematization of the information collected. The insufficiency of technical skills (in economic or legal matters, among others), deprives them of capacity to provide legal assistance to the population, as well as to carry out advocacy actions, strengthened by a solid body of data analysis.

Although most CSOs in the Sahel countries play constructive roles, establishing cordial and collaborative relationships with government authorities, in some cases they still fuel the polarization of civic space, contributing to misinformation and incitement to extremism. On other occasions, there is the creation and/or attempt to capture and control community or hybrid bodies with a view to ensuring local security by the government, so it is important to understand the political dynamics of local organizations, as well as these bodies.

3. MILITARY SUCCESS AND INCREASED SECURITY IN CABO DELGADO – MYTH OR REALITY?

The entry into the scene of Rwandan forces and SAMIM, in support of the Mozambican defense and security forces, and the recovery of the military initiative and of vast territories in the North of Cabo Delgado, together with the capacity for communication and military propaganda, have created an idea of greater security and proximity to peace. This perspective of the effectiveness of Rwandan forces devalues the difficulties that the insurgents have been experiencing since the second half of 2020, due to the massive flight of populations, without which they lost access to resupply and logistics (through theft, threat and blackmail), even marking the interruption of its expansion process. The discourses on improving safety propagated by the media deserve to be put into perspective, given the following phenomena:

• **Persistência da insegurança.** Em vez de confrontações massivas com as tropas aliadas, os insurgentes dispersaram-se por zonas mais remotas, continuando a atacar populações isoladas. Aumentam os receios de retaliações por outros países da região, existindo evidências de tentativas de utilização de dispositivos explosivos pouco sofisticados, com recurso a baterias e detonadores remotos, com possibilidade de actuação em centros urbanos. Persistem relatos de linchamentos de suspeitos, por parte de milícias e militares, e não está claro o papel e as acções realizadas pelas forças militares junto de civis. Permanecem dificuldades na distribuição de ajuda alimentar, que continua a não chegar a zonas sensíveis;

• **Expectativas de regresso das populações,** em virtude da recuperação do controlo de vastas áreas do território, o que se traduzirá na dispersão da população e no aumento da vulnerabilidade a ataques dos insurgentes. Neste cenário, aumentarão as dificuldades de protecção por parte das forças internacionais, com um contingente reduzido, e vocacionadas para acções de ataque e perseguição de terroristas, e não para acções de defesa das populações. A ideia de sucesso da coligação e de aumento da protecção das pessoas não é, necessariamente, garantida, o que poderá frustrar expectativas e comprometer a construção da paz;

• **Incertezas acerca da capacitação das forças de defesa e segurança moçambicanas** e do respectivo desempenho após o regresso das forças estrangeiras;

• **Novos conflitos resultantes dos projectos de reconstrução:** Envolvendo recursos internacionais e nacionais, o plano de construção aumentará o investimento em serviços e desenvolvimento, visando a redução de assimetrias espaciais entre o Norte e o Sul. Contudo, uma implementação tecnocrata de cima para baixo (*top-down*) de um plano, sem participação e discussão sobre a partilha desses recursos, correrá o risco de ser semelhante aos investimentos no gás, gerando resistências e sabotagens, insatisfações que poderão ser capitalizadas pelos grupos insurgentes colocando em risco o processo de construção da paz.

• **Persistence of insecurity.** Instead of massive confrontations with allied troops, insurgents dispersed to more remote areas, continuing to attack isolated populations. Fears of retaliation by other countries in the region are increasing, and there is evidence of attempts to use unsophisticated explosive devices, using batteries and remote detonators, with the possibility of acting in urban centers. There are reports of lynching of suspects by militias and military, and it is unclear the role and actions generated by the military forces towards civilians. Difficulties remain in the provision of food aid, which still does not reach sensitive areas;

• **Expectations of the population's return,** due to the recovery of control over vast areas of the territory, which will translate into the population dispersion and increased vulnerability to insurgent attacks. In this scenario, the difficulties of protection on the part of international forces will increase, with a reduced contingent and focused on actions to attack and persecute terrorists, rather than actions to defend the populations. The idea of the coalition's success and of increasing people's protection is not necessarily guaranteed, which could frustrate expectations and compromise peacebuilding;

• **Uncertainties about the capacity of Mozambican defense and security forces** and their performance after the return of foreign forces;

• **New conflicts resulting from reconstruction projects:** Involving international and national resources, the construction plan will increase investment in services and development, aiming at reducing spatial asymmetries between North and South. However, a top-down technocratic implementation of a plan, without participation and discussion about the sharing of these resources, will run the risk of being similar to investments in gas, generating resistance and sabotage, dissatisfactions that can be capitalized on by insurgent groups, putting the peace-building process at risk.

4. RECOMENDAÇÕES:

Face a estas constatações recomenda-se:

- Aumento dos recursos das autoridades nacionais e parceiros internacionais para a construção da paz, articulando as necessidades humanitárias de curto prazo com abordagens de desenvolvimento de médio e longo prazos, abordando as causas profundas dos conflitos;
- O treino e apetrechamento das forças militares deve ser complementado pelo reforço institucional ao nível da governação, transparência e prestação de contas;
- Maior cooperação em termos dos serviços de informação e reforço da investigação criminal (detendo suspeitos numa base legal) conferindo a possibilidade de julgamento em tribunais e promovendo um Estado de Direito;
- Promoção do investimento na região envolvendo as populações locais no processo de tomada de decisão, invertendo abordagens top-down, apoiando a criação de pequenos negócios em populações descapitalizadas e melhorando serviços públicos (saúde e educação);
- Reverter o fluxo de jovens que aderem à insurgência, criando mecanismos de devolução às comunidades, envolvendo nesse processo organizações e líderes locais carismáticos, devidamente capacitados.

4. RECOMMENDATIONS:

In view of these findings, it is recommended:

- Increase resources of national authorities and international partners for peacebuilding, articulating short-term humanitarian needs with medium- and long-term development approaches, addressing the root causes of conflicts;
- Training and equipping the military forces must be complemented by institutional strengthening in terms of governance, transparency and accountability;
- Greater cooperation in terms of information services and strengthening the criminal investigation (detaining suspects on a legal basis) providing the possibility of trial in the courts and promoting the rule of law;
- Promotion of investment in the region involving local populations in the decision-making process, inverting top-down approaches, supporting the creation of small businesses in undercapitalized populations and improving public services (health and education);
- Reverse the flow of young people who join the insurgency, creating mechanisms for giving back to the communities, involving properly trained organizations and charismatic local leaders in this process.