

### CAPÍTULO 3

## IMPLEMENTANDO O PROTOCOLO DA SADC SOBRE ARMAS DE FOGO

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)<sup>1</sup> adoptou um protocolo para controlar o fluxo de armas de pequeno porte e armas ligeiras (SALW) na região, o Protocolo da SADC sobre o Controle de Armas de Fogo, Munições e outros Materiais Relacionados. O principal objectivo deste Protocolo é impedir, combater e irradiar o fabrico ilegal de armas de fogo, munições e outros materiais relacionados, e regulamentar a importação e exportação legais de armas de pequeno porte e armas ligeiras.<sup>2</sup>

Moçambique foi signatário do Protocolo da SADC em Agosto de 2001 e ratificou o acordo em Setembro de 2002. A implementação do Protocolo requer, no entanto, a acção de vários departamentos do governo e a coordenação das medidas que são adoptadas: a legislação nacional sobre SALW tem que ser revista, adaptada aos requerimentos regionais e aprovada; novas instituições podem ter que ser criadas enquanto outras necessitarão de ser desenvolvidas; mecanismos de coordenação têm que ser estabelecidos e é necessária a capacidade para executar todas estas acções.

A fim de coordenar e controlar a implementação do Protocolo, o governo de Moçambique (GdM) criou a COPRECAL – *Comissão para a Prevenção e Controle de Armas Ligeiras*.

Não é a primeira vez que Moçambique estabelece uma organização multi-institucional – as actividades de desminagem foram coordenadas em Moçambique, primeiro pela *Comissão Nacional de Desminagem* (CND) e depois pelo *Instituto Nacional de Desminagem* (IND). Há inúmeras lições a serem aprendidas do trabalho destas instituições, tanto para os doadores como para o GdM: A corrupção e rivalidade institucional levaram à paralisia da CND, enquanto as contribuições dos doadores deram origem ao crescimento assimétrico do IND em relação a outros departamentos do governo. Equipamento moderno permite ao IND produzir, por exemplo,

mapas exactos das zonas prioritárias para desminagem; no entanto, ministérios e agências governamentais não têm a capacidade para coordenar as actividades dos doadores de modo a permitir-lhes determinar com exactidão quais as áreas, das sugeridas pelo IND, a serem escolhidas. Como resultado a desminagem é, ainda hoje, feita de uma forma casual.<sup>3</sup>

## **COPRECAL**

A COPRECAL, presentemente a ser montada sob a alçada do Ministério do Interior, será a organização estabelecida para supervisionar a implementação da legislação nacional, acordos nacionais e regionais, coordenação de pesquisa e disseminação de informação. Está planeada para incluir membros de várias instituições governamentais – Ministério do Interior, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério dos Negócios Estrangeiros, representantes das Forças Armadas, Serviços Aduaneiros e Migração, uma instituição académica: ISRI – *Instituto Superior de Relações Internacionais*, através do seu CEEI – *Centro de Estudos Estratégicos Internacionais*, e duas organizações da sociedade civil: PROPAZ e Conselho Cristão de Moçambique (CCM) através do seu projecto TAE – *Transformação das Armas em Enxadas*. Cada instituição seleccionará os seus representantes para o Comité.

## **A Necessidade de uma Visão Comum**

Membros da COPRECAL participaram num workshop, em Setembro de 2003, para avaliar a situação corrente em Moçambique no que respeita à questão das armas de pequeno porte.<sup>4</sup> Dado o número de instituições envolvidas, o objectivo principal do encontro foi o de reunir as diferentes partes interessadas e avaliar a capacidade das diferentes instituições para o objectivo comum do controle de armas de pequeno porte. No entanto, durante a preparação do encontro, tornou-se claro que diferentes instituições tinham ideias diferentes sobre qual era o objectivo comum. Para além disto, os direitos estatutários da COPRECAL estão ainda a ser discutidos em Conselho de Ministros e nenhum dos participantes tinha uma ideia clara sobre o papel ou funções da COPRECAL.

Cedo se tornou claro que a falta de uma visão para o sector da segurança em Moçambique representava um constrangimento importante para o controle e prevenção da proliferação de armas ligeiras. Duplicação de

responsabilidades, falta de definição sobre as atribuições das diferentes instituições, pequena corrupção generalizada e falta de clareza no que respeita às atribuições e competência da COPRECAL foram identificados como sendo obstáculos importantes para a definição de planos de acção e medidas para implementação. Os participantes questionaram a lógica de investir fundos de doadores na destruição de armas ligeiras e em medidas para controlar a sua proliferação, sem um investimento igual no desenvolvimento da capacidade de instituições no sector da segurança com o objectivo de fazer a gestão das armas armazenadas no país.

Os participantes também expressaram as suas preocupações no respeitante ao funcionamento da COPRECAL, como um comité composto por representantes de diferentes instituições, com o que se podia considerar agendas rivais e capacidades diferentes. Os participantes pareceram concordar que a COPRECAL devia ser sujeita a um exercício para definição da sua visão e missão antes de ser iniciada qualquer outra acção. Espera-se que tal exercício permita à equipa ultrapassar a competição institucional e assim evitar a paralisia que atormentou o agora extinto CND. Mais ainda: uma visão clara devia garantir o enquadramento para o estabelecimento de prioridades e o desenvolvimento de um modo de aflorar questões comuns a nível nacional.

Durante este encontro em forma de workshop, os participantes discutiram o Protocolo da SADC detalhadamente e verificaram o seguinte:

- **Medidas Legislativas** – A legislação existente em Moçambique sobre SALW define armas de pequeno porte para a posse de civis como qualquer arma de calibre até 9mm. Na prática isto significa que um civil pode importar legalmente para Moçambique uma metralhadora. A lei também não tem em consideração armas de fabrico caseiro, apesar de ter cláusulas respeitantes à produção de munições caseiras. A revisão das medidas legislativas está presentemente a ser debatida no Minisério da Justiça, com a participação de vários departamentos do governo, nomeadamente a polícia, serviços aduaneiros e o Ministério do Interior.
- **Capacidade Operacional** – os participantes admitiram que a falta de capacidade podia tornar-se uma importante limitação à implementação do Protocolo da SADC. Enquanto a cooperação em termos de exercícios para desenvolvimento de capacidades e missões conjuntas não constituíam problema (apesar de por vezes o problema da língua impedir os mais qualificados de participarem), o estabelecimento de bases de

dados e sistemas de comunicação podiam ser muito problemáticos. Os sistemas de registo existentes não são exactos e, por muito que os Moçambicanos desejassem dispor de um sistema computerizado, este também pode provar-se inadequado, dada a falta de infraestruturas básicas em muitas partes do país.

- **Serviços Aduaneiros** – Moçambique tem 2.700 Km de costa e cerca de 4.212Km de fronteiras terrestres, das quais a polícia apenas patrulha 717Km. Dizer que as fronteiras de Moçambique são porosas é uma afirmação por defeito – o número de postos de fronteira não é apenas insuficiente como a maior parte dos que existem mal estão a funcionar. Os serviços alfandegários têm tido grande apoio por parte de doadores e os melhoramentos são visíveis e reconhecidos. Mas os Serviços Alfandegários não têm os recursos para realizar o trabalho completo – têm apenas um detector de metais, não têm cães nem veículos suficientes. A maior parte dos postos de fronteira são demasiado remotos e as comunicações são difíceis. Grandes áreas de fronteiras terrestres estão por patrulhar. O mesmo é verdadeiro para a vasta costa Moçambicana. O tráfego de combóios é o mais difícil de controlar, segundo um funcionário das alfândegas. Os funcionários das alfândegas sabem que necessitam de mais e melhor equipamento a fim de serem mais eficientes, mas, mais uma vez se diz, fazem o melhor que podem com aquilo de que dispõem. Presentemente, os Serviços Aduaneiros de Moçambique estão a ser pressionados pela África do Sul para manterem o posto de fronteira em Inkomati aberto 24 horas por dia.. Por muito que apreciem a ideia, não dispõem dos meios para fazê-lo.
- **Armas de fogo propriedade do estado e dos civis** – Os membros da COPRECAL manifestaram-se preocupados com o modo como os registos são mantidos presentemente. O sistema é manual e demasiado vulnerável à ‘interferência humana’. Há uma necessidade urgente de tratar desta parte vital do Protocolo. No entanto, a implementação de um novo sistema de registo de armas devia ser incorporado num enquadramento mais vasto da reforma do sector da segurança. A COPRECAL também salientou a necessidade de saber exactamente a quantidade e os tipos de armas presentemente guardadas em armazéns legais. Quanto à destruição de armas de fogo, os membros COPRECAL têm que estudar os diferentes métodos de destruição e apresentar recomendações. As iniciativas de desarmamento em curso deviam continuar a ser apoiadas e deviam, também, dar os seus contributos à COPRECAL a fim de permitir a criação de um quadro exacto da situação.

- **Entrega voluntária de armas de fogo, educação e consciencialização do público** – Os membros da COPRECAL gostariam de ver um maior número de iniciativas de consciencialização das comunidades no que respeita a SALW. A polícia tem feito algumas campanhas nas comunidades, particularmente nas áreas em que estão em experiências com um programa piloto de policiamento comunitário. Iniciativas da sociedade civil são bem acolhidas mas o GdM devia também ser um importante participante.

## Conclusões

No final do encontro, os participantes tinham identificado, para serem tratadas pela COPRECAL, as seguintes questões:

*A necessidade de realizar um exercício para definição da visão:* os participantes reconheceram a necessidade da COPRECAL definir uma visão, criando assim um enquadramento para acções futuras. Os membros da COPRECAL salientaram a importância de se evitar a situação que flagelou a CND e a necessidade de os membros representando as diferentes instituições trabalharem como uma equipa. Apesar de a COPRECAL ser suposta de coordenar e controlar a implementação do Protocolo da SADC, os seus membros têm consciência de que outras instituições, não envolvidas directamente, terão que ser contactadas e admitidas no seio da equipa.

*A recolha de informação:* nenhum dos participantes pareceu ter conhecimento sobre quem ficou com os registos do armamento entregue ao governo pela ONUMOZ. Alguns dos participantes salientaram, no entanto, o mau estado de conservação da maior parte do equipamento que foi entregue. Os membros da COPRECAL insistem que é importante recolher informação respeitante a armas de pequeno porte existentes nas forças de segurança – e não só aquelas que foram entregues pela ONUMOZ. Como entidade suposta de centralizar e disseminar informação, os membros da COPRECAL sentem que deviam ter acesso a tal documentação.

*Destruição de armas:* os participantes salientaram a necessidade de destruição do equipamento obsoleto, presentemente ainda armazenado em paióis. Existe a percepção de que as forças armadas estão com excesso de armamento mas ninguém parece saber a dimensão exacta do problema. Uma vez que seja recolhida a informação sobre o armazenamento de armas

legais, será necessária uma avaliação desse equipamento em termos de tipo e quantidades. Esta informação permitirá a compilação de uma lista do equipamento a ser destruído e o respectivo custo. Esta lista pode então ser incluída numa proposta para obtenção de fundos.

*Armas ligeiras e a criminalidade:* os participantes reconheceram a percepção geral de que as armas ligeiras utilizadas presentemente em crimes vêm de armazéns sob a responsabilidade das forças de segurança e não de esconderijos de armas. Contudo, questionaram a dimensão do problema. Os participantes sugeriram a realização de um projecto de investigação sobre a origem das armas ligeiras presentemente utilizadas em crimes, quer para eliminar ou confirmar esta percepção como, também, para determinar a dimensão do problema.

*Marcação de armas ligeiras:* os participantes salientaram a importância de ser estabelecido um sistema de marcação de armas específico para as diferentes forças de segurança. Para fazer isto, a COPRECAL necessita saber se existe a necessária vontade política para implementar uma tal medida; se a vontade política existir, quais são os custos. Medidas deviam ser tomadas para impedir o uso de tal sistema de marcação por parte de terceiras pessoas.

*A destruição de armas contra a inclusão em paíóis legais:* os participantes exigiram que a destruição de armas em boas condições fosse questionada num contexto, como o de Moçambique, onde o governo possui armazéns de armamento obsoleto que é necessário substituir. Mas também reconheceram que tal medida não seria popular, quer entre os doadores quer no seio da sociedade civil, particularmente num meio onde as forças de segurança são consideradas como incapazes de gerir os armamentos sob a sua responsabilidade. A investigação proposta sobre a origem das armas de pequeno porte presentemente utilizadas em crimes pode identificar problemas com exactidão, mas outras questões tais como a manutenção de registos e a corrupção, necessitam igualmente de ser tratadas.

*Manutenção de registos:* todas as forças de segurança existentes têm em vigor um sistema para proceder ao registo de armamentos sob a sua responsabilidade. Este sistema, no entanto, é muito vulnerável a erros e à corrupção uma vez que depende de livros escriturados manualmente. Assim, a investigação sobre a origem das armas ligeiras utilizadas na prática de crimes, devia ser complementada pela avaliação do sistema vigente de manutenção de registos e por propostas para a sua melhoria, tendo em mente o desenvolvimento assimétrico das infraestruturas em Moçambique.

*Transparência:* os participantes consideraram que o estado presente das forças de segurança pode constituir um importante obstáculo para a reforma e para o apoio de doadores a qualquer iniciativa de reforma. Salientaram a necessidade de mais adestramento nas medidas de transparência e de mais apoio na implementação de tais medidas. Reconhecem que isto será um processo lento e controverso que, contudo, não pode ser rejeitado como sendo “impossível de resolver”.

*Manutenção dos armamentos existentes em armazém:* os armamentos existentes necessitam de ser avaliados, mas os participantes consideram igualmente importante a avaliação das condições em que estes armamentos estão sendo presentemente armazenados, devido ao perigo que podem eventualmente representar para a população. A COPRECAL devia fazer um inventário dos armazéns existentes, as condições em que se encontram, quais os melhoramentos necessários e os respectivos custos.

*Envolvimento do sector privado:* as iniciativas de desarmamento em curso (Operação Rachel e o projecto TAE) dependem bastante dos recursos e capacidade Sul Africanos e do apoio de doadores externos. Os participantes admitiram que, presentemente, a imagem negativa das forças armadas pode causar limitações ao financiamento directo por parte de doadores e ao apoio directo por parte do sector privado. No entanto, também concordaram que a COPRECAL devia fazer esforços no sentido de engajar tanto os doadores como o sector privado em tais iniciativas. Os participantes sentiram ainda que Moçambique tem que mostrar sinais inequívocos de vontade de reformar, de forma a poder procurar apoio.

*Medidas específicas contra a proliferação de armas de pequeno porte:* os participantes, embora acolham bem a COPRECAL e apoiem a prevenção e controle da proliferação de armas de pequeno porte, questionam a eficácia de lidar apenas com aquilo que eles consideram como “uma parte de um problema maior”. Os modos de aflorar a questão das armas ligeiras deviam ser integrados no enquadramento de uma reforma mais generalizada do sector da segurança em Moçambique.

*Legislação nacional:* a legislação existente foi considerada desactualizada e com grande necessidade de ser revista. Existe um grupo no Ministério da Justiça que está a preparar uma proposta para uma nova lei a ser apresentada ao parlamento. Este grupo está também a estudar o Protocolo da SADC com o objectivo de incorporar na proposta as modificações que possam acomodar este acordo internacional.

*Cooperação internacional:* os participantes afirmaram que as contrapartidas internacionais nem sempre mostram ser compreensivas em relação à presente situação em Moçambique. Embora querendo obedecer aos artigos do Protocolo da SADC, os participantes salientaram a necessidade de maior desenvolvimento nas instituições nacionais. Os participantes também mencionaram a necessidade da troca de lições aprendidas e experiências com os países da região que estão mais avançados na implementação do Protocolo da SADC.

A feição característica mais evidente, resultante deste encontro, foi a grande devoção dos participantes às suas instituições e ao seu país. Eles foram honestos e claros quando discutiam situações e identificavam problemas. Mostraram-se frustrados quando os seus pedidos enfrentam suspeitas por parte dos doadores, mas também reconhecem que existem razões para os doadores e agências internacionais se mostrarem suspeitas. Acima de tudo, desejam ser ouvidos e apoiados.

## Notas

1. Originalmente conhecida como Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), a organização foi formada em Lusaka, Zâmbia, em 1 de Abril de 1980, a seguir à adopção da Declaração de Lusaka. A Declaração e Tratado estabelecendo a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) foi assinada na Cimeira dos Chefes de Estado e Governo, em 17 de Agosto de 1992, em Windhoek, Namíbia. O Tratado compromete os membros a cooperar em política, diplomacia, relações internacionais, paz e segurança. Presentemente, os Estados Membros da SADC são Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Maláwi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seichelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué.
2. N Stott, "O Protocolo da SADC sobre o controle de armas de fogo, munições e outros materiais relacionados", ISS Paper 83, Novembro de 2003.

Entrevista pessoal com um antigo funcionário do projecto IDRC/Programa de Acção de Minas.

O encontro foi financiado pelos governos da Holanda, Noruega, Suécia e Suíça como parte das actividades do programa de gestão de armas do ISS