

## O PROCESSO DE PAZ E O PEACEKEEPING DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUL DO SUDÃO: Um olhar sobre as esferas política e de segurança pública

Diogo Mamoru Ide<sup>1</sup>

### Resumo

Considerando os impasses enfrentados pela reconstrução do sul do Sudão, como a preparação das eleições e a instabilidade na região de Abyei, localizada nas fronteiras entre as regiões norte e sul, o presente trabalho tem como propósito avaliar a implementação do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) e analisar as atividades realizadas pela missão de paz *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) nas dimensões política e de segurança pública. O método utilizado foi a leitura crítica de fontes primárias (especialmente documentos oficiais das Nações Unidas) e de bibliografia especializada nas áreas de operações de manutenção da paz e de reconstrução pós-conflito. A realização de leituras de documentos oficiais foi importante por fornecer a base normativa sobre a qual a UNMIS opera. Por sua vez, a leitura de bibliografia especializada no CPA e de notícias de fontes diversas que relatam a situação atual do Sudão forneceu uma visão ampla da real implementação do CPA e do envolvimento da UNMIS em tal implementação. Foi possível concluir que a implementação do CPA enfrenta um momento crítico por diversos fatores, como interesses divergentes das partes que assinaram o CPA, falta de consenso sobre o status das regiões fronteiriças entre norte e sul e atrasos na preparação das eleições previstas inicialmente para 2009. O papel da UNMIS deve ser mais ativo a fim de corresponder aos desafios atuais, principalmente em Abyei, sob pena de a instabilidade presenciada nessa região poder transbordar para outras regiões e prejudicar outras dimensões do processo de reconstrução.

### Palavras-chave

*Peacekeeping*; Sudão; *Comprehensive Peace Agreement* (CPA); *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS); Reconstrução pós-conflito.

---

<sup>1</sup> Diogo Mamoru Ide é bacharelando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB).

### Abstract

In light of the impasses that the post conflict reconstruction in the Sudan deals with, such as the planning of the upcoming elections and the instability in the region of Abyei, this article seeks to evaluate how the Comprehensive Peace Agreement (CPA) is being implemented and to analyze the activities performed by the United Nations Mission in Sudan (UNMIS) in the areas of politics and public security. The method used was the critical reading of official documents (especially the ones from the United Nations), and of selected bibliography specialized in peacekeeping operations and post-conflict reconstruction. The official documents were of great importance for an understanding of the normative basis upon which the UNMIS works, whereas the bibliography specialized in the CPA and the news that report the current Sudanese situation provided an overview of the real implementation of the CPA and of the United Nations' involvement. It was possible to conclude that the implementation of the CPA faces a rather critical moment due to different factors, like the divergent interests pursued by the parties to the agreement, the lack of consensus over the status of north-south borders, and the delay in the preparation of the elections originally planned to be held in 2009. The role played by UNMIS must be more active so as to frame current challenges, especially in Abyei; otherwise this region's instability might extend to other parts of the country, and might undermine other aspects of the post-conflict reconstruction process.

### Keywords

Peacekeeping; Sudan; Comprehensive Peace Agreement (CPA); United Nations Mission in Sudan (UNMIS); Post-conflict reconstruction.

### Introdução

Além de relevante para todo o processo de reconstrução pós-conflito do sul do Sudão e para o aumento da *accountability* da Organização das Nações Unidas (ONU), o estudo da implementação do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), acordo de paz firmado em 2005 por representantes do governo de Cartum e pelo grupo sulista *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A), também se mostra importante frente à instabilidade nos territórios oeste (região de Darfur) e leste sudaneses. Muitas das demandas das partes darfuris são similares àquelas da região sul e, em grande medida, vinculam-se aos resultados obtidos pela última. Isso porque muito do que aconteceu no

sul serve como parâmetro para a definição das estratégias políticas dos grupos rebeldes de Darfur. A paz no Sudão é, portanto, indivisível na medida em que os conflitos em Darfur, nas fronteiras com Chade e com a República Centro-Africana e no leste do Sudão estão ligados ao processo de paz da região sul. Diversas demandas que os rebeldes de Darfur fazem ao governo de Cartum já estiveram presentes nas negociações do acordo de 2005 entre Cartum e a região sul do país, como a inclusão política no governo central e o aumento da autonomia da região. Nesse sentido, a estabilização das tensões norte-sul deve ser levada em consideração quando se pensa numa possível melhoria da crise humanitária de Darfur e na estabilização das tensões em âmbito regional.

Considerando a indivisibilidade da paz no território sudanês e a relevância que a implementação efetiva do CPA representa para a estabilidade do país, o presente artigo visa analisar o andamento da implementação do CPA e a participação da operação de manutenção da paz *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) no apoio a tal implementação. Pretende-se verificar com este estudo se o envolvimento da UNMIS é de fato tão tímido quanto o conturbado contexto sudanês parece demonstrar. Afinal, mesmo com a assinatura do acordo de paz, ainda não há estabilidade ou ordem em diversos aspectos do pós-conflito envolvendo norte e sul. Os objetos de análise da para verificar a hipótese de baixo grau de envolvimento da UNMIS serão as áreas de segurança pública e de política do CPA. A escolha é baseada no fato de que ambas representam grande parte dos esforços de reconstrução sudaneses e, dessa forma, permitem que se tenha uma compreensão geral das dificuldades e dos principais desafios das partes contratantes do CPA e da UNMIS.

Com relação à estrutura do artigo, será tratada primeiramente a história recente do conflito entre o norte e o sul do Sudão com a intenção de oferecer o plano de fundo e o contexto em que o CPA e a ação da UNMIS se encontram. Em seguida, serão abordadas as operações manutenção da paz (*peacekeeping operations*) no âmbito da ONU. Tendo em mente que muitas das mudanças apresentadas pelas operações de paz da ONU desde o final da Guerra Fria são fundamentais para compreender a atual estrutura da UNMIS, o artigo fará um breve apanhado de tais mudanças, utilizando como principal marco teórico a análise feita por Bellamy *et al.* (2004, p.75-92).

Após abordar as mudanças nas missões de paz, serão avaliadas as esferas política e securitária do CPA e as atividades realizadas pela

UNMIS nas mesmas áreas. A avaliação do envolvimento da UNMIS terá fundamental importância para checar empiricamente a hipótese de que a missão de paz não logra cumprir com os objetivos de seu mandato. Importante destacar que embora sejam as partes que participaram dos conflitos os agentes diretos da reconstrução sudanesa, o papel que a ONU deve desempenhar no monitoramento dessa reconstrução possui capital importância. Seja pela utilização da *expertise* acumulada de outras operações de paz, pela aproximação e mediação política ou pela observação das partes no cumprimento do CPA, é fundamental que a ação da UNMIS seja mantida em perspectiva quando se pensa no cumprimento pleno do CPA.

Por fim, o artigo buscará expor alguns dos fatores que dificultam a implementação efetiva do CPA. Esses fatores devem ser constantemente observados pela missão durante todo o período de reconstrução a fim de evitar os constantes retrocessos observados atualmente. Após a exposição dos fatores, o artigo tentará propor algumas sugestões à ação da UNMIS.

### Breve perspectiva histórica do conflito norte-sul sudanês

O conflito entre as regiões norte e sul do Sudão, ao contrário do que é comumente divulgado pela mídia internacional, não teve seu início na administração conjunta de Grã-Bretanha e Egito. Tensões entre norte e sul ocorreram desde épocas anteriores, como quando ambos eram governados pelo Império Otomano, por exemplo. Nessa época, o atrito era decorrente das incursões realizadas no território sul do Sudão à busca de mão-de-obra escrava para o norte (Machar, 1995, p.2). Diferenças históricas à parte, no entanto, os sistemas de administração distintos criados para as regiões durante a administração britânica de fato contribuíram em larga medida para o agravamento das tensões. Com o domínio anglo-egípcio, houve a reificação da marginalização do sul à luz da assimetria com que esse domínio conduzia os negócios políticos do Sudão. Um exemplo ilustrativo da diferença de tratamento entre as regiões norte e sul foi a criação do *North Sudan Advisory Council Ordinance* pelos britânicos. Enquanto tal conselho visava auxiliar o governo a administrar as seis províncias pertencentes ao norte, nenhuma providência foi tomada com relação à criação de um órgão semelhante na região sul.

As disparidades crescentes entre norte e sul e a marginalização política deste último com relação à Cartum levaram à eclosão de duas guerras

civis. A Primeira Guerra Civil foi iniciada em 1955 com ataques da guerrilha armada separatista do sul, *Anya Nya*, a alvos militares do norte. Tal Guerra durou até 1972, ano em que o governo de Cartum e o grupo rebelde *Southern Sudan Liberation Movement* (SSLM), o qual deu continuidade às ações da *Anya Nya* após seu enfraquecimento, firmaram o Acordo de Paz de Adis Abeba.

Contudo, apenas onze anos após a assinatura desse acordo, foi iniciada a Segunda Guerra Civil Sudanesa. Entre os fatores que concorreram para o fracasso do acordo de 1972 estão a revisão das fronteiras ricas em petróleo e das terras férteis do norte do Rio Nilo pelo governo do norte, a aprovação da Sharia sobre a região sul, majoritariamente católica e a contínua interferência de Cartum sobre o governo regional do sul, cuja instalação havia sido prevista pelo Acordo de Adis Abeba (INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, s.d., p.1). Fatos relevantes durante essa segunda guerra foram: (1) a criação do *Sudan Peoples' Liberation Movement/Army* (SPLM/A), grupo que, em momento posterior, passou a desempenhar papel de extrema relevância para representação dos interesses do sul; e (2) o golpe militar de 1989 liderado pelo atual presidente do Sudão, Omar El Bashir, que depôs o então presidente Sadiq Al Mahdi.

A Segunda Guerra Civil só foi oficialmente finalizada em 2005, por meio do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). Tal documento prevê basicamente a criação de um governo do sul do Sudão com grande autonomia em relação à Cartum, a formação de um Governo de Unidade Nacional, a reestruturação de instituições democráticas, a retirada de soldados do governo de Cartum dos territórios sulistas e a realização de um referendo em 2011 acerca da autonomia política do sul. É justamente dentro desse cenário que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou, em 24 de março de 2005, a Resolução 1590<sup>2</sup> com vistas a apoiar o governo do Sudão e o SPLM/A na implementação do CPA. Para tanto, a missão de manutenção da paz *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) foi criada com quatro objetivos basilares, a saber: (1) apoiar a implementação do CPA; (2) facilitar e coordenar o retorno de refugiados e deslocados internos; (3) assistir as partes do CPA no que concerne aos aspectos humanitários e técnicos da retirada de minas terrestres; e (4) contribuir com a proteção e promoção dos direitos humanos no Sudão. O quadro abaixo

---

<sup>2</sup> Disponível em:

<http://www.unmis.org/english/documents/resolutions/res1590.pdf>

reproduz o mandato da UNMIS exatamente como definido pelo Conselho de Segurança por meio da Resolução 1590:

*“The Security Council,*

[...] *Decides* that the mandate of UNMIS shall be the following:

(a) To support implementation of the Comprehensive Peace Agreement by performing the following tasks:

(i) To monitor and verify the implementation of the Ceasefire Agreement and to investigate violations;

(ii) To liaise with bilateral donors on the formation of Joint Integrated Units;

(iii) To observe and monitor movement of armed groups and redeployment of forces in the areas of UNMIS deployment in accordance with the Ceasefire Agreement;

(iv) To assist in the establishment of the disarmament, demobilization and reintegration programme as called for in the Comprehensive Peace Agreement, with particular attention to the special needs of women and child combatants, and its implementation through voluntary disarmament and weapons collection and destruction;

(v) To assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement in promoting understanding of the peace process and the role of UNMIS by means of an effective public information campaign, targeted at all sectors of society, in coordination with the African Union;

(vi) To assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement, in addressing the need for a national inclusive approach, including the role of women, towards reconciliation and peacebuilding;

(vii) To assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement, in coordination with bilateral and multilateral assistance programmes, in restructuring the police service in Sudan, consistent with democratic policing, to develop a police training and evaluation programme, and to otherwise assist

in the training of civilian police;

(viii) To assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement in promoting the rule of law, including an independent judiciary, and the protection of human rights of all people of Sudan through a comprehensive and coordinated strategy with the aim of combating impunity and contributing to long-term peace and stability and to assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement to develop and consolidate the national legal framework;

(ix) To ensure an adequate human rights presence, capacity, and expertise within UNMIS to carry out human rights promotion, civilian protection, and monitoring activities;

(x) To provide guidance and technical assistance to the parties to the Comprehensive Peace Agreement, in cooperation with other international actors, to support the preparations for and conduct of elections and referenda provided for by the Comprehensive Peace Agreement;

(b) To facilitate and coordinate, within its capabilities and in its areas of deployment, the voluntary return of refugees and internally displaced persons, and humanitarian assistance, inter alia, by helping to establish the necessary security conditions;

(c) To assist the parties to the Comprehensive Peace Agreement in cooperation with other international partners in the mine action sector, by providing humanitarian demining assistance, technical advice, and coordination;

(d) To contribute towards international efforts to protect and promote human rights in Sudan, as well as to coordinate international efforts towards the protection of civilians with particular attention to vulnerable groups including internally displaced persons, returning refugees, and women and children, within UNMIS's capabilities and in close cooperation with other United Nations agencies, related organizations, and non-governmental organizations;"

Fonte: S/RES/1590

Para compreender algumas das funções e das atividades da UNMIS, faz-se necessário, primeiramente, ter em mente como o uso de operações de manutenção da paz ("peacekeeping operations") vem sendo realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) após o final da Guerra Fria. Isso porque, pode-se afirmar, houve desde então profundas alterações no cenário em que as operações de paz são empregadas, fato que exigiu mudanças qualitativas e estruturais nessas operações a fim de enfrentar os novos desafios próprios da ordem internacional pós Guerra Fria. As mudanças nas operações de paz serão objeto do tópico, o qual abordará a UNMIS sob a luz de duas perspectivas: uma histórica, com início na década de 1990, e outra teórica, baseada nas categorias apresentadas por Bellamy *et al.* (2004, p. 93-165).

### **Evolução do *peacekeeping*<sup>3</sup> da ONU durante a década de 1990 e as categorizações das missões de paz**

As transformações sofridas ao longo do tempo associadas às idiossincrasias de cada situação impedem que haja uniformidade nas

<sup>3</sup> Definição de *peacekeeping*: an "integrated system of many elements, military, police and civilian personnel, working together to build peace in the dangerous aftermath of conflict". Conforme website do Departamento de Operações de Paz da ONU (*Department of Peacekeeping Operations*): <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/preview.htm>

missões de manutenção da paz aprovadas pelo Conselho de Segurança. Dessa forma, a fim de se compreender determinadas características da UNMIS observadas em seu mandato, faz-se necessário: (1) percorrer as transformações ocorridas na prática do *peacekeeping* ao longo da História recente; e (2) categorizar a UNMIS dentro do arcabouço teórico disponível com vistas a melhor compreender sua estrutura.

### *Transformações nas missões de paz durante a década de 1990*

Até 1988, as missões de paz visavam monitorar áreas de conflito interestatal nas quais havia, necessariamente, acordo de cessar-fogo entre os beligerantes. Essas missões tradicionais de *peacekeeping*, baseadas na neutralidade do tratamento das partes do conflito, atuavam com o objetivo de “manter” o ambiente de segurança e de estabilidade até que fosse possível atingir uma paz liberal duradoura. A exigência de consentimento de ambas as partes envolvidas nas hostilidades, a limitação tanto dos recursos quanto dos mandatos e a não permissão do uso da força – salvo para situações de autodefesa – eram as principais características constitutivas dessa primeira geração das missões de paz<sup>4</sup>.

Segundo Bellamy, Williams e Griffin (2004, p.2), a fase de 1988-1993 caracterizou-se por mudanças fundamentais na visão tradicional de *peacekeeping* que prevaleceu durante a Guerra Fria. Ganhou força à época uma noção de *peacekeeping* mais abrangente do que a até então utilizada pelas Nações Unidas, noção esta chamada pelos autores de “pós-vestfaliana”. Foi transgredida a perspectiva de que missões de paz serviriam apenas para manter a ordem interestatal e passou-se a buscar também a paz e a segurança em ambientes domésticos por meio de princípios liberais e democráticos. Além disso, o monitoramento do respeito aos Direitos Humanos, o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR) e a construção de instituições entraram no escopo das missões de paz, as quais antes, cabe ressaltar, estavam fundamentadas sobre questões militares e apresentavam pequeno componente político. Tal transformação resultou do aumento de proatividade do Conselho de Segurança e do maior interesse das nações em participarem de missões de paz; e demonstra o ganho de sofisticação e de complexidade pelo qual o conceito de segurança internacional passou no contexto pós Guerra Fria. Foi nesse período em que missões complexas foram

---

<sup>4</sup> Ver: <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/peacekeeping/evolution.html#anchor1>.

empregadas pela ONU na Somália, no Camboja, em Moçambique e na Iugoslávia.

O período entre 1995 e 1999, por outro lado, foi marcado pela retração e reflexão acerca do *peacekeeping* da ONU, motivado pelos fracassos observados na Somália, em Ruanda e na Bósnia; assim como pela falta de financiamento e vontade política resultantes de tais fracassos. Após a morte de “rangers” norte-americanos na Somália, viu-se formado um cenário de intensas críticas às operações de paz da ONU e à utilização da força por tropas enviadas pelo Conselho de Segurança (Patriota, 1998, p. 80). No período em questão, foi elaborado pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali a chamada “Agenda para a Paz”, que versa sobre novos desafios impostos ao *peacekeeping* em virtude da natureza intraestatal da maioria dos conflitos em que aquele era empregado. Merece destaque também o crescimento da participação de organizações regionais, como a OTAN e a ECOWAS em operações de paz da ONU, em grande medida resultado da retração dessa última e da relutância de determinados países em enviar tropas.

Após 1999, observou-se o renascimento do *peacekeeping* no âmbito da ONU. Entre os fatores que explicam tal acontecimento estão a maior sensibilidade para com questões humanitárias, as lições aprendidas com erros vistos em missões anteriores e o vínculo crescente entre segurança internacional e o desenvolvimento. Em 2000, o chamado Relatório Brahimi foi lançado, abordando ajustes estruturais necessários às missões de paz e corroborando, ao mesmo tempo, os princípios de consentimento das partes envolvidas no conflito, de imparcialidade e de uso da força apenas em casos de autodefesa. Outro tema tratado foi a importância do apoio político às missões e da atuação de organizações regionais por meio de três recomendações principais, a saber: (1) um componente militar robusto deverá ser empregado para prover a segurança necessária para a estabilização, (2) o Conselho de Segurança das Nações Unidas não deverá aprovar missões sem assegurar meios de implementá-la, e (3) deverá haver maior diálogo entre tal Conselho e os países contribuintes com tropas para a ONU.

As recomendações da Agenda para a Paz e do Relatório Brahimi tiveram reflexos sobre a grande maioria das missões de paz atuais. Frente a novas realidades, como a natureza intraestatal de grande parte dos conflitos atuais e a dificuldade em conseguir consentimento das partes para o envio de missões de *peacekeeping* no mundo pós-vestifaliano, é natural e necessário que as missões da ONU hoje empregadas

carreguem em si as mudanças ocorridas com o passar da década de 1990.

*A UNMIS à luz das categorias teóricas de operações de paz*

Bellamy, Williams e Griffin (2004) apresentam cinco categorias distintas em que as missões de paz atuais podem se localizar, resumidamente esquematizadas no quadro abaixo:

**Quadro I – Tipos de missões de paz**

	<b>Traditional Peacekeeping</b>	<b>Managing Transition Operations</b>	<b>Wider peacekeeping</b>	<b>Peace enforcement</b>	<b>Peace-support Operations</b>
<b>Premissa</b>	Consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força	Consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força	Consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força	Noção de segurança coletiva; possibilidade de uso intensivo da força	Uso da força com imparcialidade; relativização da necessidade de consentimento
<b>Período de emprego</b>	Entre o cessar-fogo e a estabilização política	Depois tanto do cessar-fogo quanto da estabilização política	Períodos sem cessar-fogo ou com acordos frágeis	Quando houver ameaça ou rompimento da paz e da segurança internacionais	Geralmente anterior à administração interina da ONU
<b>Limitações</b>	1. Inabilidade em conseguir atingir seus objetivos; 2. Inabilidade em alcançar tarefas mais amplas e promover ativamente a resolução do conflito; 3. Contexto pós-vestfaliano: imparcialidade e mínimo uso da força se tornaram problemáticos.:	1. Componente militar não forte o suficiente para implementar seu mandato; 2. Dependência do apoio do governo e dificuldades impostas por atores domésticos importantes.	1. Mandatos inadequados; 2. Recursos e logística inadequados.	1. Natureza vaga dos mandatos gera problemas de interpretação; 2. Falta de um exército das Nações Unidas e de uma estrutura burocrática: dúvidas quanto à efetividade das medidas de <i>enforcement</i> .	1. Zonas de segurança ( <i>safety zones</i> ) falharam; 2. Embora os objetivos sejam claros, nem sempre eles são possíveis.

Fonte: Bellamy *et al.*, 2004, p. 93-186.

Com base no mandato da UNMIS, é possível classificar esta missão entre as chamadas *Peace-support Operations*. A premissa sobre a qual tais

missões se baseiam é que o uso da força é possível sem perder a imparcialidade e que o consentimento é relativo. Essa questão do consentimento das partes envolvidas é especialmente importante no caso do Sudão haja vista que o conflito se dá dentro de um único Estado e que uma das partes envolvidas é o próprio governo de Cartum. O consentimento foi seguido de pouca disposição por parte do *National Congress Party* (NCP), partido político representante do norte que divide o Governo de União Nacional com o SPLM, em cooperar com a UNMIS (Lijn, 2008, p. 10). Esse tipo de missão tem como objetivo promover a segurança, geralmente como prelúdio para a criação de uma administração interina das Nações Unidas. No caso da UNMIS, mais especificamente, os objetivos são outros: por exemplo, apoiar as partes contratantes do CPA na implementação do acordo de paz, coordenar o retorno voluntário de refugiados e deslocados internos e proteger os Direitos Humanos.

Outra característica importante das chamadas *Peace-support Operations* é seu caráter multifacetado, que combina força militar com significativo componente civil. Entre as funções que a UNMIS abarca estão: Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), reestruturação da polícia, promoção do Estado de Direito e dos Direitos Humanos, assistência técnica para realizar eleições e referendos previstos no CPA, coordenação do retorno voluntário de refugiados e deslocados internos, etc. A incorporação de forte componente civil na missão deve ser entendida dentro do contexto do início da década de 1990, em que ocorre, como se viu, a ampliação do que se entende por segurança internacional, a qual passou a envolver questões além da área estratégico-militar.

Além disso, a existência de objetivos claros, mas nem sempre possíveis, somada à questão da *accountability* dos contribuintes de tropas, são algumas das limitações enfrentadas pela UNMIS. Os objetivos da UNMIS de fato estão bem definidos, entretanto a eficácia da missão enfrenta grandes desafios na medida em que várias cláusulas previstas no CPA foram desrespeitadas ou atrasadas. A existência de um grupo significativo de soldados de Cartum na região sul é um bom exemplo de desrespeito ao que ambas as partes acordaram em 2005, como se verá mais adiante. O monitoramento do movimento de grupos armados, a promoção do Estado de Direito e de direitos humanos são alguns dos principais desafios à reconstrução do Sudão e ao fortalecimento de uma paz duradoura. A fim de contribuir com a materialização do processo de reconstrução, a UNMIS deve corresponder às funções presentes no seu mandato. A seção seguinte tratará o recorte analítico a ser utilizado

nesse artigo. Foram escolhidas as duas esferas do processo de reconstrução que estão mais evidentes no mandato da UNMIS e que cumprem com o objetivo de ilustrar o atual andamento da implementação do acordo de paz.

### **Delimitação analítica: as esferas política e securitária**

Duas dimensões essenciais da toda reconstrução pós-conflito serão avaliadas: a política e a de segurança pública. Um grande problema apontado nas missões tradicionais de *peacekeeping* é a grande importância dada à segurança em detrimento do arranjo político. As ações visavam apenas manter a paz e a segurança local. Com as novas dinâmicas surgidas a partir do pós Guerra Fria e com o caráter intraestatal dos conflitos, fortaleceu-se a ideia de que missões de paz devem também contribuir com os esforços de reconstrução pós-conflito. A violência massiva frequentemente desfaz laços interssociais, mina o provimento de serviços básicos e torna improvável a capacidade de estabilização das estruturas estatais e da ordem institucional no curto prazo. Assim, as missões de paz adquiriram cunho político de forma a contribuir com a reconstrução pós-conflito e com a criação de mecanismos necessários à paz duradoura.

No contexto sudanês, a esfera política mostra-se de especial importância, pois configura o pilar de sustentação da UNMIS e de todo processo de reconstrução sudanês. Explica-se: é por meio da esfera política que o grupo rebelde do sul SPLM deverá satisfazer os interesses da região do sul do país, incluindo-a no processo decisório nacional. É também no ambiente político que serão discutidas questões sensíveis não tocadas pelo acordo de paz CPA como a demarcação das fronteiras norte-sul ricas em petróleo, a desmilitarização dos grupos armados envolvidos na guerra civil e a realização de eleições e do referendo de 2011, no qual o sul deverá escolher se continuará parte do Sudão ou se tomará o caminho da secessão.

Dito isso, fica claro que a negligência ao processo de estabilização da política do país poderá minar toda a implementação do CPA e, conseqüentemente, levar ao recrudescimento das tensões entre as partes contratantes do mesmo acordo. Além disso, cumpre salientar que a análise do papel desempenhado pela UNMIS no sentido de apoiar a implementação do CPA corresponde, na realidade, a verificar em que grau a missão logra atingir os objetivos definidos em seu mandato. Em

outras palavras, corresponde a verificar em que medida a missão satisfaz os objetivos do Conselho de Segurança que levaram à criação da missão.

É patente, no entanto, que, para que todo o processo de estabilização política aconteça, seja necessário um ambiente seguro; isto é, sem confrontações violentas entre as partes que estiveram envolvidas na guerra civil. Isso porque o retorno voluntário de refugiados, o envio de ajuda humanitária, a realização do censo e, posteriormente, de eleições e as próprias negociações de cunho político apenas ocorrem quando há ordem pública. Logo, o elemento segurança pública é condição necessária, embora não suficiente, para que as partes possam negociar na esfera política. Afinal, se o processo de reconstrução pós-conflito do Sudão tem como pilar a inclusão política da população da região sul do país, essa inclusão política é apenas viabilizada num ambiente de segurança pública estável.

Os dois próximos tópicos versarão, respectivamente, sobre as áreas política e securitária do CPA e sobre as ações da UNMIS no sentido de contribuir com a implementação do acordo nessas áreas.

### **A esfera política do CPA e o envolvimento da UNMIS**

Os aspectos políticos do CPA são os mais controversos da reconstrução. O futuro da integridade territorial sudanesa, a divisão do poder político entre norte e sul, a divisão dos recursos energéticos, da renda gerada pelos mesmos e das fronteiras, todos serão definidos com base nas negociações entre lideranças políticas e no censo populacional – que no Sudão adquire forte conotação política, como será demonstrado adiante. A fim de compreender de modo amplo o contexto político atual, serão abordadas três questões principais da esfera política, a saber: (1) a definição das fronteiras norte-sul; (2) a relação entre NCP e SPLM no Governo de União Nacional; e (3) a realização do censo populacional e o planejamento das eleições e do plebiscito.

#### *Áreas fronteiriças entre norte e sul*

O recrudescimento das tensões nos campos de petróleo da fronteira do norte com o sul, inclusive com tropas do governo do Sudão (Forças Armadas Sudanesas – FAS) e do SPLA, os quais se recusam a desocupá-las, configura claro desrespeito ao prazo firmado pelo CPA para a desocupação (julho de 2007) e reflete a fragilidade do andamento das

negociações entre representantes do norte e do sul. O *Ceasefire Joint Military Committee* (CJMC) relatou, em julho de 2007, que apenas 66,5% do total de 46.403 soldados das FAS haviam sido retiradas do sul do Sudão (União Africana, 2007, p. 7).

O relatório apresentado em meados de 2005 pela Comissão de Fronteiras de Abyei, que contou com a colaboração da *InterGovernmental Authority on Development* (IGAD) e dos governos britânico e norte-americano, teve alcance irrisório, não chegando a ser adotado. Com a rejeição desse relatório pelo NCP, foi aberto precedente para o desrespeito do artigo 2.6 do Protocolo de Machakos: “The Parties shall refrain from any form of unilateral revocation or abrogation of the Peace Agreement” (Johnson, 2007, p. 1), e foi posta em questão a implementação do próprio Protocolo de Abyei, o qual depende da demarcação prévia da fronteira em questão.

Mesmo diante da rejeição do relatório da Comissão de Fronteiras de Abyei e do grande potencial de retorno ao conflito armado, as ações da UNMIS para aproximar representantes do sul e do norte para diálogo se mostraram praticamente nulas. A restrição imposta à movimentação dos observadores militares da UNMIS (UNMOs), fato que atentou diretamente contra a legitimidade e autoridade da UNMIS no sul do Sudão, tampouco foi suficiente para uma reação menos passiva do componente político da UNMIS. Está no mandato da UNMIS monitorar e verificar a implementação do cessar-fogo e investigar violações que atentaram contra o mesmo. Entretanto, não é isso o que se observa em Abyei, já que observadores militares da UNMIS tiveram, até junho de 2008, movimentação restrita e os grupos armados do norte e do sul não cumpriram com o processo de desarmamento previsto no CPA.

Segundo o pesquisador Jaïr van der Lijn (2008), em comparação com outros governos de Estados em que há operações de paz, o NCP possui grande poder e influência sobre as atividades da UNMIS. Em suas palavras:

The strength and capacity of the NCP, through the GoS and the GoNU, is large compared to that of the governments of countries in which peacekeeping operations are usually deployed. As a result, the influence of UNMIS on the policies and activities of the NCP is inherently more limited. The operation has less leverage and is based upon the consent of Khartoum. Without its cooperation UNMIS is unable to implement much. (Lijn, 2008, p. 10)

Conseqüentemente, as ações UNMIS se encontram demasiado dependentes do NCP, fato que contribui com os atrasos e com os constantes desrespeitos ao CPA. Cabe afirmar, entretanto, que a cooperação do SPLM com a UNMIS também se encontra atrelada a seus interesses e possíveis ganhos de poder. Antes dos confrontos violentos que culminaram com a assinatura do *Roadmap to Abyei*<sup>5</sup>, em junho de 2008, tanto NCP quanto SPLM/A pouco colaboraram para que os observadores militares da ONU tivessem a liberdade de movimentação e para que a mídia pudesse trabalhar livremente.

### *Desgastes políticos entre SPLM e NCP*

Além das questões relativas às áreas fronteiriças, o considerável desgaste das relações entre SPLM e NCP durante o ano de 2007, devido a fatores como os impasses na realização do censo populacional necessário às eleições, as demandas do SPLM por mudanças nos gabinetes do Governo de União Nacional e a continuação das FAS no sul, levaram o SPLM a suspender temporariamente sua participação no Governo de União Nacional. A ação foi uma forma de protestar contra os fracassos e os atrasos na implementação do CPA. Como efeito colateral, a situação, que já era tensa, foi agravada ainda mais, e ambos os partidos aumentaram a presença militar nas fronteiras norte-sul (International Crisis Group, 2008, p. 13). O impasse resultante da saída do SPLM durou dois meses, até dezembro de 2007, quando foi aprovado um documento especificando melhor o modo de aplicação de certas cláusulas do CPA.

A saída do SPLM do Governo de União Nacional indica como a situação política encontra-se num impasse com relação às questões mais delicadas do CPA. Foi dada ao SPLM a participação no Governo de União Nacional em ministérios de menor peso político e, ademais, não houve a aproximação entre representantes do norte e do sul, de modo que não há “união nacional” para se chegar a um consenso sobre questões sensíveis e nem para encontrar meios de implementar cláusulas já aceitas pelo norte e pelo sul por meio da assinatura do CPA. À época da saída do SPLM do Governo de União Nacional, o Representante Especial

---

<sup>5</sup> Assinado por representantes de ambos os partidos do Governo de União Nacional, o acordo “Roadmap to Abyei” estabelece um governo interino para a região e o retorno da população deslocada pelos confrontos. O acordo encontra-se disponível em <http://www.sudantribune.com/spip.php?article27519>.

do Secretário-Geral da ONU para o Sudão, Ashraf Jehangir Qazi, propôs algumas maneiras de a UNMIS atuar melhor na questão de Abyei:

At the local level, UNMIS could facilitate direct negotiations between the traditional leadership in areas of civil administration and the guaranteeing of grazing rights. At the national level, if both parties agree, UNMIS could first assist in defining the position of the local communities and then facilitate direct negotiations in a format agreed between the two CPA partners. (Ashraf, 2007, p. 3)

O retorno do SPLM ao Governo não configurou melhora nas negociações políticas com o norte, pois foi, antes de tudo, resultado da pressão internacional para que o SPLM não saísse do CPA: “Neither [SPLM or NCP] wanted to risk international condemnation as responsible for destroying the CPA, but both wanted a return to the national unity government on its own terms” (International Crisis Group, 2008, p. 3). O impasse político, caso a UNMIS siga a tendência de participação tênue como mediadora entre norte e sul, continuará a atrasar os prazos estabelecidos no CPA para as eleições e para o referendo de 2011.

### *Censo populacional e eleições*

O censo populacional caracteriza uma condição necessária para a organização de eleições e do referendo previsto para 2011 e tem a função de prover as informações necessárias para a representatividade do sul e do norte no governo nacional (a divisão do poder político poderá variar de acordo com as porcentagens populacionais do norte e do sul no censo). Para realizar o censo populacional, o Conselho de Censo Populacional Nacional, previsto no CPA, foi criado.

Apesar de ter grande importância para os esforços de reconstrução pós-conflito, o prazo previsto pelo CPA para o censo (julho de 2007) foi por diversas vezes adiado em razão: (1) da falta de consenso sobre como seria realizado, (2) da falta inicial de financiamento por parte do Governo de União Nacional e dos *Multi-Donor Trust Funds* (MDTFs), e (3) de outras dificuldades logísticas. Na região de Darfur, o censo é dificultado em razão dos confrontos entre grupos rebeldes e os *Janjaweed*, grupos armados apoiados pelo governo de Cartum. Além da falta de segurança para a realização do censo, muitos dos deslocados internos de Darfur se recusam a colaborar com a estatística populacional dos campos onde se encontram devido a medo de que ela

seja usada pelo governo para separá-los das áreas de onde vieram (International Crisis Group, 2008, p. 11).

Os preparativos para as eleições presidenciais de 2009 estão com considerável atraso, fato que leva à possível necessidade de rever os prazos do CPA. Como o censo determina a divisão dos recursos naturais e do poder político, outros grupos rebeldes do sul, além do SPLM, posicionaram-se contrários ao mesmo por acreditarem que a população do sul não seria devidamente contabilizada. Eles argumentam que seriam prejudicados sem o grande número de refugiados e deslocados internos sulistas que estão assentados em regiões de difícil acesso ou que se encontram na região norte do país. Após considerável atraso, o censo populacional foi praticamente finalizado, em maio de 2008. A UNMIS proveu assistência na região de *Southern Kordofan* com o transporte das informações coletadas (Nações Unidas, 2008b, p. 8) e com apoio logístico. A missão também contribuiu com anúncios e programas de rádio informando a população sudanesa sobre o censo (Nações Unidas, 2008a, p. 14).

### **A esfera securitária do CPA e o envolvimento da UNMIS**

A despeito de a esfera política ser a mais controversa e relevante no tocante ao estabelecimento de uma paz duradoura, ela não deve ser vista como foco mais importante da reconstrução pós-conflito sudanesa. No Sudão, política e segurança caminham lado a lado. Não é possível desenvolver instituições políticas sólidas e aumentar o grau de confiança entre partes antes beligerantes num ambiente de insegurança física e ontológica. A segurança pública *per se* tampouco conduz ao ambiente de paz durável sem o acerto dos devidos ajustes políticos.

Serão avaliadas neste tópico algumas das questões mais conturbadas do CPA relativas à segurança pública: (1) respeito ao cessar-fogo e DDR; (2) situação na região fronteira de Abyei; e (3) presença do grupo armado de Uganda *Lord's Resistance Army* na região sul. Assim como no tópico anterior, tentar-se-á mostrar o grau de envolvimento da UNMIS na implementação do acordo de paz pelas partes.

#### *Respeito ao cessar-fogo e DDR*

Dois importantes órgãos foram criados com respeito ao cessar-fogo: a Comissão Política do Cessar-fogo, encarregada de monitorar o acordo de cessar-fogo, e a *Ceasefire Joint Military Commission* (CJMC), com

função de supervisionar o cumprimento das obrigações presentes no CPA por cada parte. Tanto as FAS quanto o SPLA se comprometeram a retirar suas tropas da região sul e norte, respectivamente; o que ainda não foi cumprido satisfatoriamente por nenhuma das partes.

Componentes das FAS e do SPLA deveriam formar as chamadas *Joint Integrated Units* (JIUs), as quais serão constituintes do exército do Sudão caso o referendo de 2011 resulte em unidade; caso resulte em secessão, elas serão dissolvidas e seus militares serão incluídos nas Forças Armadas da região sul ou norte, dependendo de sua origem. Entre os motivos observados para a demora da retirada das tropas das FAS e do SPLA estão: (1) incertezas quanto ao funcionamento das JIUs, já que ainda não há uma liderança comum e ocorrem acusações do SPLA de que as FAS contribuem com ex-milícias às JIUs e não com forças em exercício; (2) insegurança nas regiões de fronteiras, especialmente em Abyei e *Southern Kordofan*; (3) demora na demarcação das áreas de fronteira (International Crisis Group, 2008, p. 11). A permissão de que os observadores militares da UNMIS possam ter livre movimento, a qual vinha sendo restringida pelas duas partes, é de fundamental importância para a maior estabilidade das fronteiras enquanto as JIUs não operam plenamente.

Os outros grupos armados além do SPLA e das FAS, segundo o CPA, deveriam ter se alinhado a esses grupos ou se submetido ao processo de DDR até janeiro de 2006. Desnecessário mencionar que a situação é crítica em tal respeito, já que muitos deles continuam atuando após o prazo. Uma consequência da vulnerabilidade do processo de DDR foi o ataque realizado pelo grupo *Justice and Equality Movement* (JEM) na cidade de Omdurman, em maio de 2008, tendo como alvo o governo de Cartum. O ataque resultou na morte de mais de 400 pessoas, entre as quais 57 civis (Nações Unidas, 2008a, p. 1).

O Governo de União Nacional, desde a assinatura do CPA, tem tratado o processo de DDR por meio de órgãos governamentais, como o Conselho Nacional de Coordenação de DDR, a Comissão de DDR do Norte do Sudão e a Comissão de DDR do Sul do Sudão, e por meio do Programa Interino de DDR, corroborado pelo Governo de União Nacional e pelo Governo do Sul do Sudão no início de 2006. Observadores militares da ONU relataram o desarmamento unilateral de 975 ex-combatentes conduzido pela FAS fora do âmbito das instituições supracitadas. Além disso, o Conselho de Segurança por meio da resolução 1810 (2008) chamou atenção da UNMIS para a reintegração de crianças envolvidas nos grupos armados sudaneses. A UNMIS tem apoiado a criação de

tribunais para menores e aumentado o apoio à proteção de crianças nas delegacias de polícias (Nações Unidas, 2008a, p. 13).

### *Região de Abyei*

Abyei corresponde a uma região rica em petróleo que se localiza nas fronteiras entre o norte e o sul do Sudão. Assim como os territórios das Montanhas Nuba e do Nilo Azul, essa região tem atualmente o status de área transitória, já que as partes contratantes do CPA concordaram em adiar a definição das suas fronteiras para um momento posterior. Não é sem razão que seu status e a delimitação das fronteiras da região não foram definidos pelo CPA. A intenção à época foi esperar por um momento posterior de maior estabilidade, em que as partes envolvidas no conflito estivessem desarmadas e as decisões dos órgãos criados para delimitar as fronteiras fossem aceitas.

De acordo com o Protocolo de Abyei do CPA, a região deve ser vigiada por *Joint Integrated Units* (JIUs) compostas por soldados do norte e do sul e deverá escolher entre a adesão ao território norte ou sul no referendo de 2011 (Nações Unidas, 2008a, p. 13). No entanto, como já visto, a presença de tropas da FAS e do SPLA ainda é significativa e atrasa as ações das JIUs. Além disso, ambos os grupos são acusados de mandar suas tropas menos qualificadas para fazer parte das JIUs, as quais, teoricamente, seriam forças de elite (Lijn, 2008, p. 9). Os confrontos em Abyei não se restringem apenas àqueles entre FAS e SPLA; os grupos locais *Dinka* e *Misseriya* também tiveram choques violentos. A ONG *International Crisis Group* alerta para o risco de um conflito à margem do Protocolo de Abyei envolvendo esses grupos (International Crisis Group, 2008, p. 10). Os confrontos são, em grande medida, impulsionados pelo referendo local<sup>6</sup>, a ser realizado em 2011, que definirá se Abyei continua território da região ou se tornará parte da região sul. Líderes *Dinka* acusam Cartum de fazer uso de milícias *Misseriya* para expulsar sua etnia e popular Abyei com apoiadores políticos. De forma análoga, há acusações de que o SPLM oferece apoio ao retorno de populações *Dinka* baseadas em Cartum e no Quênia a fim de aumentar sua influência na região (Human Rights Watch, 2008, p. 13).

A falta de ação da UNMIS em Abyei não é uma falha pontual pouco significativa em comparação a todo território do sul do Sudão. A instabilidade em tal região contribuiu sobremaneira com a eclosão das

---

<sup>6</sup> O referendo local de Abyei é independente do referendo em que o sul decidirá se continuará parte do território sudanês ou não.

duas Guerras Civis sudanesas. O momento mais frágil da implementação do CPA, em maio de 2008, ocorreu em decorrência da presença de grupos armados do SPLA e das FAS em Abyei. A morte de um soldado das FAS em um ponto controlado pelo SPLA desencadeou uma sequência de confrontos que, no período de uma semana, deixou 89 mortes, forçou o deslocamento de mais de 50 mil civis, destruiu grande parte da cidade de Abyei e levou à retirada de funcionários da ONU e de ONGs que atuavam na reconstrução da região e no provimento de ajuda humanitária (Nações Unidas, 2008a, p. 1).

A situação foi estabilizada em junho com a assinatura do acordo *Roadmap to Abyei*, em que as partes concordaram em levar as disputas por Abyei a uma arbitragem internacional, em formar JIUs e retirar seus grupos armados da região e em liberar a movimentação da UNMIS. Embora a implementação do acordo avance em passos lentos, é de grande relevância que a UNMIS tenha obtido livre acesso aos territórios mais instáveis do Sudão na medida em que a escalada da violência em Abyei foi resultado também da falta de atuação da ONU na região:

Both in the run-up to and during the fighting, UNMIS in Abyei lacked the ability to carry out two key aspects of its mandate: monitoring implementation of the CPA, and protecting civilians. (Human Rights Watch, 2008, p. 26)

A ausência da UNMIS a impediu de investigar o aumento do número de tropas de SPLA e das FAS e de tomar medidas visando à diminuição das tensões. O contingente de apenas 200 soldados, sem qualquer condição de evitar que os ataques atingissem as proporções tomadas, ajudou somente os civis que foram à base da ONU em busca de proteção (Human Rights Watch, 2008, p. 27). A investigação das acusações de violações aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário durante os confrontos também enfrentam dificuldades, uma vez que havia grandes restrições no acesso da mídia a Abyei. A imagem da ONU em Abyei, conseqüentemente, ficou desgastada frente à parte significativa da população.

O Representante Especial do Secretário-Geral para o Sudão, Ashraf Qazi, após os confrontos de maio, retomou seus esforços de aproximar as lideranças políticas de ambos os lados envolvidos. A UNMIS tem facilitado a movimentação de JIUs e de seus equipamentos para Abyei e também fornecido treinamento militar às mesmas; o componente civil da missão vem provendo bons ofícios e planejando uma presença maior da UNMIS em Abyei (Nações Unidas, 2008a, p. 8). É patente a

necessidade de um componente militar mais robusto por parte da UNMIS em Abyei. No momento, quase 98% de toda UNMIS (9.253 pessoas) encontra-se no Sudão, fato que possibilita o envio de reforço militar aos 200 soldados que lá se encontram. Cumpre salientar que a participação da UNMIS deve ser aumentada para que as tensões se decantem e para que o processo de negociação sobre a desmilitarização de Abyei e a definição de seu status avance.

### *Presença do LRA*

Outro fator destabilizador na região sul do Sudão é a presença, que data desde antes da assinatura do CPA, do grupo rebelde de Uganda, *Lord's Resistance Army* (LRA), supostamente com o apoio do governo de Cartum. O LRA tem realizado ataques a cidades próximas à Juba, fato que contribui ainda mais para crescimento do número de refugiados sudaneses que cruzam a fronteira com a Uganda. A capacidade de o SPLA lançar uma reação à presença do grupo na região é muito limitada devido aos constrangimentos previstos no CPA (respeito ao processo de DDR, por exemplo) e também à presença de militares a serviço de Cartum que continuam ocupando territórios do sul. O SPLA, ao lado do exército de Uganda (UPDF), do exército de Cartum e de tropas da UNMIS, tem realizado esforços para expulsar o LRA do território sul do Sudão, entretanto, as medidas de até então não lograram realizar tal expulsão (Human Rights Watch, 2006, p. 26). As tentativas de levar o LRA e o governo de Uganda para a mesa de negociação mediadas pelo vice-presidente do Governo do Sul do Sudão também tiveram resultados pouco significativos. Embora tenham demonstrado que o Governo do Sul do Sudão pode tratar a questão em nível político, essas tentativas tomaram muito do tempo e da atenção que poderiam ter sido empregados na reconstrução do sul sudanês (Badiey, 2007, p. 62).

### **Fatores que dificultam a implementação plena do CPA**

A análise das áreas política e securitária deixa claro que a UNMIS, de fato, apresenta um envolvimento tímido em questões fundamentais do processo de reconstrução. Face aos recorrentes descumprimentos dos prazos previstos no CPA e ao alto grau de rivalidade entre NCP e UNMIS, o cumprimento do acordo de paz passa por um momento de grande fragilidade. Nesse sentido, a UNMIS deve aumentar sua participação para que melhor contribua com a estabilização das tensões e com as negociações políticas. Não é o caso de se estender o mandato da missão ou de utilizar força. O aumento do envolvimento da UNMIS

não diz respeito à expansão de seu escopo, mas visa justamente cumprir satisfatoriamente com os objetivos do mandato de 2005. Cumpre destacar também que, além das limitações no que concerne à participação da UNMIS, outros fatores que impõem barreiras à reconstrução devem ser considerados. Esses fatores serão o assunto deste tópico.

A implementação do CPA, dificultada por inúmeros desafios, encontra-se num momento delicado. Segundo um relatório do International Crisis Group (2007):

The implementation report card is mostly negative and unchanged from what Crisis Group described in March 2006. The NCP has the capacity but not the political will to implement the agreement; the SPLM has the political will but not the capacity; and the international community remains largely disengaged. (International Crisis Group, 2007, p. 2)

Além da já comentada questão de Abyei e das dificuldades na esfera política, questiona-se o quão “compreensivo” o acordo de fato é. A grande participação dada ao SPLM e NCP no CPA pode ser vista como pouco inclusiva e pouco compreensiva na perspectiva de outras regiões também marginalizadas do país. Os partidos Ummah, Democratic Unionist Party (DUP) e Popular Congress Party (PCP, cujo líder é Hassan Al Turabi) compartilham a visão de que não tiveram a oportunidade de participar das negociações do CPA. Entretanto, o apoio popular a esses grupos e ao SPLM pelo país tem diminuído consideravelmente. As crises de Darfur (oeste) e de Beja (leste) levaram os grupos rebeldes dessas regiões a fazerem demandas diretamente a Cartum; portanto, sem passar pela intermediação de tais partidos.

It is here that the debate about the “unravelling” of the CPA becomes pertinent, as regions such as Darfur and Beja are increasingly asserting their claims for representation and resources from central government. [...] Initially it was thought that the SPLM in its new role in government might bear the “burden of representation” for all marginalised peoples. The rise of the main rebel group the Sudanese Liberation Movement (SLM) in Darfur can be seen as an effect of the national vision of the SPLM. (Jooma, 2006, p. 4)

Essa “perda de apoio” do CPA decorre da perspectiva que grupos do sul e de outras partes do território sudanês compartilham de que não são representados politicamente nem pelo SPLM e nem pelo NCP. Como consequência, viu-se a emergência de novos grupos rebeldes armados pelo país não representados por tais partidos. “The approach of the ruling National Congress Party (NCP) has triggered new wars in Darfur and eastern Sudan, with fresh conflicts brewing in Kordofan and the far North” (Jooma, 2006, p. 4). Há de se considerar o fato de que o SPLM liderado por Salva Kiir dá preferência à região sul e não visa representar os grupos marginalizados das demais regiões, como John Garang pretendia. Além disso, muitos líderes do SPLM adquiriram fortes ligações com a elite de Cartum; o que os possibilita receber parte da renda vinda do petróleo e do poder político nacional. Dessa forma, o CPA se tornou um pacto entre elites e deixou de incluir a população civil da região sul (Lijn, 2008, p. 9).

Cumprir também buscar outros motivos pelos quais a implementação do CPA em importantes questões, como as fronteiras petrolíferas e as eleições de 2009, passa por um momento de fragilidade. Pode-se afirmar que além da pouca atenção que o CPA ganha da comunidade internacional, cujo foco encontra-se na região de Darfur, ambas as partes envolvidas no CPA, ao buscarem a implementação em seus próprios termos, acabam por criar o ambiente de impasse atualmente visto. O SPLM, além das denúncias de corrupção e de desvio de verbas estrangeiras destinadas à reconstrução da infra-estrutura do sul do país, apresenta, desde a morte do líder John Garang, fissuras internas que comprometem a coesão interna do partido e, conseqüentemente, as negociações em curso. Além disso, a ação do SPLM no Governo do Sul do Sudão se vê muito prejudicada com a diminuição drástica da verba advinda do petróleo. O SPLM reclama da falta de transparência na divisão dos recursos das regiões petrolíferas.

Por outro lado, a implementação do CPA também é dificultada por parte do NCP, como ficou claro com a rejeição do relatório da Comissão de Fronteira de Abyei que delimitaria as fronteiras da região entre o norte e o sul do Sudão. Ainda que a implementação do CPA e a inclusão política do SPLM sejam necessários aos interesses do NCP em manter a unidade do país no referendo a ser realizado em 2011, é patente a perda de seu monopólio sobre toda estrutura política do país caso as reformas do CPA sejam plenamente realizadas. Dessa forma, o partido vem tentando manter o *status quo* do país, ao mesmo tempo em que vê crescerem as reivindicações de outras regiões, como o leste e o oeste (Darfur), que são em grande medida resultado do foco

fundamentalmente sulista do SPLM que não abarca questões de abrangência nacional:

The SPLM's failure to focus consistently on national issues and the failure of international actors – prominently UNMIS, the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) and the U.S., UK, Norway and Italy – to hold the parties to the letter of the agreement, has meant that the NCP has succeeded rather painlessly in avoiding the reforms it signed on to in the CPA. (International Crisis Group, 2007, p. 7)

### Conclusão

As partes contratantes do CPA se mostram dispostas a colaborar com a implementação do mesmo apenas quando há interesses diretamente envolvidos. Dessa forma, para que o CPA seja mais bem respeitado, é necessário que a UNMIS seja menos dependente do governo de Cartum e que sejam criados mecanismos que aumentem a cooperação entre SPLM e NCP. A missão de paz tem realizado importantes atividades, como algumas tentativas de aproximação de líderes locais, treinamentos para a retirada de minas terrestres e para a formação das JIUs, informação da população sobre o censo populacional e auxílio no retorno de refugiados e deslocados internos. Contudo, espera-se mais da UNMIS.

Na esfera política, a UNMIS deve agir mais ativamente de modo a aproximar SPLM e NCP e a incluir a população do Sudão na implementação do CPA. A criação de confiança entre os dois partidos é fundamental para que haja a união política necessária para se governar o país, haja vista que, enquanto ambos os partidos continuarem a agir tentando sobrepor-se um ao outro no jogo político, o CPA não logrará ser implementado com êxito. A aproximação entre políticos do norte e do sul no Governo de União Nacional e a melhor distribuição do poder político entre tais também devem ganhar maior atenção por parte da UNMIS a fim de se estabelecer um ambiente político de maior estabilidade. Ademais, o CPA não deve ser um mero “pacto entre elites” do sul e do norte. É essencial que a população civil seja incluída na implementação do CPA a fim de que o Estado de Direito e as instituições democráticas ganhem bases sólidas e legítimas.

Na dimensão securitária, foco deve ser dado às regiões fronteiriças entre norte e sul. A falta da presença significativa da UNMIS em Abyei

contribuiu para a pior violação do cessar-fogo desde a assinatura do CPA. Com a assinatura do *Roadmap to Abyei*, a UNMIS tem aberta a possibilidade de realizar suas atividades sem as restrições anteriores à movimentação de observadores militares e, dessa forma, deve estabelecer uma presença mais significativa na região. Segundo Lijn (2008), a mera presença da UNMIS aumenta a segurança na medida em que SPLA e FAS não têm a intenção de violar o CPA na presença de uma “testemunha” (Lijn, 2008, p. 12). Cabe mencionar, entretanto, que a missão não deve apenas se fazer presente. Ela deve realizar seus objetivos, que são o monitoramento do CPA e o auxílio às partes contratantes do mesmo de modo a criar um ambiente estável no longo prazo. É necessário, portanto, que a ONU atente mais para o fato de que a mera presença física da UNMIS pouco contribui com a sustentabilidade do CPA no longo prazo. Apenas com a inclusão da população sudanesa nos esforços de reconstrução pós-conflito e com a construção de confiança entre líderes políticos rivais é que o respeito ao cessar-fogo e o fortalecimento do Estado de Direito ganharão tal sustentabilidade.

## Referências

ALI, Taisier. M.; MATTHEWS, Robert O. Civil War and Failed Peace Efforts in Sudan. In: **Civil Wars in Africa**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

ASHRAF, Qazi. **Brief to the Ministerial Meeting on CPA**. Adis Abeba, 2007.

BADIEY, Hannah Naseem. Political actors in the post-conflict context: external constraints. In: **The Transformation of the Sudan People's Liberation Movement (SPLM) and the Challenges of Post-conflict Institutional Change in Southern Sudan**. Oxford, 2007. p. 52-76.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity, 2004.

COOPER, Tom. **Sudan, civil war since 1955**. Disponível em: <[http://www.acig.org/artman/publish/article\\_180.shtml](http://www.acig.org/artman/publish/article_180.shtml)>. Acesso em: 09 ago. 2008.

DE WAAL, Alex. Counter-Insurgency on the Cheap. **London Review of Books**, v. 26, n. 15, 2005.

HEALY, Sally. **Where is the Comprehensive Peace Agreement heading?** Londres: Chatham House, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Abandoning Abyei: Destruction and Displacement**. Nova Iorque, 2008. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2008/sudan0708/>>. Acesso em: 07 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **The Impact of the Comprehensive Peace Agreement and the New Government of National Unity on Southern Sudan**. Nova Iorque, 2006.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. **African Security Analysis Programme**. Pretoria, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sudan: Fact File**. Disponível em: <[http://www.issafrica.org/index.php?link\\_id=14&slink\\_id=3494&link\\_type=12&slink\\_type=12&tmpl\\_id=3](http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=3494&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3)>. Acesso em: 27 jul. 2008.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. A Strategy for Comprehensive Peace Agreement in Sudan. **Africa Report**, Bruxelas, n. 130, 2007. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4961>>. Acesso em: 15 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Sudan's Comprehensive Peace Agreement: Beyond the Crisis. **Africa Briefing**, Bruxelas, n. 50, 2008. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5329>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

JOHNSON, Douglas H. The Abyei Protocol Demystified. **Sudan Tribune**, 11 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article25125>>. Acesso em: 3 mar. 2008.

JOOMA, Mariam Bibi. **Sudan: Eighteen months after the CPA**. Institute for Security Studies, Pretoria, 2006. Disponível em: <[http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file\\_manager/file\\_links/SUDANSITREPMAY07.PDF?link\\_id=14&slink\\_id=4438&link\\_type=12&slink\\_type=13&tmpl\\_id=3](http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/SUDANSITREPMAY07.PDF?link_id=14&slink_id=4438&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3)>. Acesso em: 13 set. 2007.

LE BILLON, Philippe. The Political Economy of Resource Wars. In: **Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds**. Johannesburg: Institute for Strategic Studies, 2000. p. 21-42.

LEWIS, Dennis. Clashes break out in Sudan's oil-rich Abyei region. **Reuters**. 14 mai. 2008. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/oilRpt/idUKL1483495220080514>>. Acesso em: 17 mai. 2008.

LIJN, Jaïr van der. Paint the Nile Blue: Factors for success and failure of UNMIS and UNAMID. **Clingendael Institute and Radboud University Nijmegen**, 2008. Disponível em: <<http://www.clingendael.nl/cscp/staff/publications.html?id=397>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

MACHAR, Riek, South Sudan: a History of Political Domination, a Case for Self-Determination. **African Studies Center**, 1995. Disponível em: <[http://www.africa.upenn.edu/Hornet/sd\\_machar.html](http://www.africa.upenn.edu/Hornet/sd_machar.html)>. Acesso em: 16 ago. 2008.

NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on the Sudan**, Agosto de 2008(a).

\_\_\_\_\_. **Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General**, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Report of the Panel of Experts established pursuant to paragraph 3 of resolution 1591 (2005) concerning the Sudan**, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1591 (2005) concerning the Sudan prepared in accordance with paragraph 2 of the resolution 1665**, 2005b.

\_\_\_\_\_. **UNMIS Media Monitoring Report**. Public Information Office, 2006b.

\_\_\_\_\_. **The CPA Monitor: Monthly Report on the implementation of the CPA**. Maio de 2008b. Disponível em: <<http://www.unmis.org/english/cpaMonitor.htm>>. Acesso: 9 ago. 2008.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PORTO, Joao Gomes. Contemporary Conflict Analysis in Perspective. In: **Scarcity and Surfeit. The Ecology of Africa's Conflicts**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2002. p. 1-49.

TAR, Usman A. Old Conflict, New Complex Emergency: An analysis of Darfur Crisis, Western Sudan. **Nordic Journal of African Studies**, v. 15, 2006. p. 406-427.

UNIÃO AFRICANA. **Report of the Chairperson of the Commission on the implementation process of the Comprehensive Peace Agreement (CPA)**. Peace and Security Council, 89o. Encontro, 2007.

VAN VEEN, Erwin. North and South Sudan: a tough road toward lasting peace. **World Politics Review**, 2007.