

Sudão do Sul: a Longa Espera!*

José Manuel Correia

Diplomata

Resumo

Neste artigo destaca-se a importância da assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* entre o SPLM/A e o NCP, em 9 de janeiro de 2005, que levou à realização, em janeiro de 2011, do referendo sobre a autodeterminação do Sudão do Sul, pondo termo a uma das mais longas guerras civis africanas que, durante 21 anos, provocou a morte de cerca de dois milhões de sudaneses. Neste contexto, aborda-se sucintamente o papel na condução das negociações e na execução do CPA por parte da IGAD, da ONU, da UE e da União Africana e a posição dos Estados Unidos da América e do Egito no processo sudanês. Conclui-se com um ponto de situação sobre as negociações pós-referendo, deixando algumas pistas sobre os principais desafios que se colocarão no curto e no médio prazo ao Sudão do Sul.

Abstract

South Sudan: The Long Waiting!

This article intends to highlight the importance of the Comprehensive Peace Agreement signed on the 9th of January 2005 between the SPLM/A and the NCP which led to the realization of the referendum on self-determination of the people of South Sudan. The CPA put an end to one of the longest civil wars in Africa which during 21 years took the lives of an estimated 2 millions people. Thus, it briefly discusses the role of the IGAD, the UN, the EU and the African Union in the negotiation and implementation of the CPA and touches upon the USA and Egyptian positions in the Sudanese process. Finally, it makes a state of play of the post-referendum negotiations and points out some of the main challenges that South Sudan will face in the short to medium term.

* O autor dedica esta breve reflexão à Professora Doutora Paula Escarameia, brilhante académica portuguesa, especialista em Direito Internacional Público, falecida em outubro de 2010, e cuja obra escrita e orientação pessoal e académica em muito contribuíram para a formação do autor. Este artigo reflete apenas a opinião do seu autor e em nenhuma circunstância poderá ser invocado como traduzindo posições da política externa portuguesa.

*“De que adianta estarem ventos favoráveis,
se não sabemos para onde ir?”*

Sêneca

Introdução

Falar ou escrever sobre o Sudão do Sul,¹ sob o prisma da prevenção e resolução de conflitos em África, pode constituir-se como um enorme desafio intelectual, comunicativo e académico, sobretudo quando caímos na tentação de tudo querer explicar, ou, então, de apenas abordar as grandes questões relacionadas com o futuro do país.

Outra tentação poderá ser querer procurar unicamente conceitos e terminologias académicas ligadas às teorias do statebuilding, visto estarmos perante um país onde tudo está por fazer e onde a fronteira entre um Estado falhado e um país na cauda do índice de desenvolvimento humano é por vezes muito ténue (Fund for Peace, 2011: 11).

Além disso, o desafio é ainda maior, também, porque escrever sobre o Sudão do Sul implica falar no Sudão (do Norte),² visto que as duas realidades não são estanques e porque, a qualquer momento, a volatilidade da situação no terreno poderá gerar novos desenvolvimentos que tornem este texto pouco atual ou a sua linha de pensamento, que queremos seja de um otimismo moderado em relação ao futuro do Sudão do Sul, desfocada da realidade. É um risco que consideramos, no entanto, valer a pena correr.

De facto, reconhece-se que, no atual estado das coisas no Sudão do Sul, com ciclos de conflitualidade que se repetem, sobretudo de forma mais violenta entre março e julho; com milícias que ainda procuram desafiar o poder central; sem ins-

1 Constituído por dez Estados: Central Equatoria (onde se encontra localizada Juba, a capital do país), East Equatoria, Jonglei, Lakes, North Bahr-al-Ghazal, Unity, Upper Nile, Warap, West Bahr-al-Ghazal e West Equatoria.

2 Constituído por 15 Estados: Blue Nile (adiante designado por Nilo Azul), Gedarif, Gezira, Kassala, Khartoum, North Darfur, Northern, North Kordufan, Red Sea, River Nile, Sennar, South Darfur, South Kordufan (adiante designado Cordofão do Sul), West Darfur e White Nile.

tituições funcionais e sem forças de segurança e um exército renovados; e com um forte déficit de estatalidade, será seguramente mais fácil criticar, apontar erros, fazer prognósticos pouco risonhos e ter pouca esperança no futuro de um país, que, é bom lembrar, tem apenas “poucos meses de vida”.

Seria, porém, por mero exercício académico, importante talvez recordar os muitos séculos que muitos Estados europeus levaram até estabilizar as suas fronteiras internas e até os seus próprios regimes políticos. O caminho faz-se, pois, caminhando.

Sudão do Sul: um Estudo de Caso

Para refletir sobre o Sudão do Sul importa investigar uma complexa teia de atores nacionais, regionais e internacionais, a qual acresce toda uma história de guerra, de acordos, de pungentes estatísticas sobre mortes, de deslocados internos e refugiados, de grupos rebeldes e de indicadores de subdesenvolvimento económico e social crónico, que, num emaranhado cronológico por vezes difícil de destrinçar, podem criar mais dúvidas do que certezas no leitor ou no nosso interlocutor.

Se a tudo isto adicionarmos alguma emoção ou carga ideológica na análise dos factos ou de determinadas realidades conexas com esta temática, como sejam o “Processo de Paz do Darfur” ou o mandado de captura internacional pendente sobre o Presidente do Sudão, Omar al-Bashir, facilmente as lentes que utilizamos para observar o nosso objeto de estudo poderão deturpar a realidade e conduzirmos por caminhos sinuosos, por vezes pouco compatíveis com uma necessária imparcialidade académica.

Num estudo de caso como o Sudão do Sul, o ideal seria conseguir um ponto de equilíbrio que ora satisfizesse os mais familiarizados com esta temática, mas que, ao mesmo tempo, não se tornasse demasiado específico para aqueles que por agora ainda procuram descobrir aquele que é o mais recente país do mundo. É esta difícil tarefa que o autor se propõe aqui trabalhar.

Na verdade, afigura-se-nos que o “nascimento”³ do Sudão do Sul poderá representar, atualmente, a oportunidade para um dos mais completos estudos de caso para refletirmos sobre a prevenção e resolução de conflitos em África.

Não só pelo papel que a “mão por vezes invisível” da diplomacia desempenhou ao longo de vários anos, conduzindo à assinatura do Comprehensive Peace Agreement (CPA), em Nairobi, a 9 de janeiro de 2005, entre o Governo de Cartum e o Sudan People’s Liberation Movement/Sudan People’s Liberation Army (SPLM/A),

3 O último no continente africano, depois da Eritreia, em 1993.

mas também pela vitória da negociação e da mediação sobre o afrontamento, a desconfiança e o medo do recomeço de uma guerra civil que durou 21 anos.

Este trabalho tem, pois, como objetivo principal traçar as principais linhas da história recente do Sudão do Sul, centrando-se essencialmente na importância da assinatura do CPA, recordando brevemente o envolvimento de alguns dos principais atores na condução das negociações e no acompanhamento da execução do CPA, nomeadamente a Intergovernmental Authority on Development (IGAD),⁴ a ONU, a UE, a União Africana, bem como, de forma sucinta, a posição dos EUA e do Egito no processo sudanês.

Será, por fim, realizada uma reflexão sobre os principais desafios que se colocam no curto e no médio prazo à edificação daquele que é hoje o 193.º membro da ONU e o 54.º da União Africana.

Mas antes de tudo, ao refletirmos sobre a prevenção e resolução de conflitos em África, e neste caso em particular sobre o Sudão do Sul, importa recordar a conflitualidade que durante mais de duas décadas marcou as relações entre Juba e Cartum, tendo provocado pelo menos, e até 2005, mais de dois milhões de mortes, cerca de quatro milhões de deslocados e 600 mil refugiados (UNMIS, 2011).

Não pode deixar de existir uma visão crítica em relação ao atual estado das relações entre o Sudão (do Norte) e o Sudão do Sul, sobretudo devido aos confrontos transfronteiriços recorrentes; à conflitualidade nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul e aos consequentes enormes desafios de convivência que se afiguram vir a existir entre as duas capitais nos próximos anos, consideramos que os ganhos obtidos com a assinatura do CPA, em 2005, são visíveis.

Aquela visão crítica, transversal à comunidade internacional, não preclude, todavia, a necessidade de continuarmos a apoiar e a “exigir” um esforço de compromisso às partes, com vista a ultrapassarem os pontos de bloqueio nas negociações em curso sobre os assuntos pendentes no pós-independência, permitindo assim consolidar o processo de paz entre os dois países.

De resto, o próprio Presidente da República do Sudão do Sul, no seu discurso no dia da independência, aludia a um provérbio africano – “a noite pode ser muito longa, mas o dia irá chegar” – para parecer querer transmitir à comunidade internacional o difícil caminho que o novo país ainda terá que percorrer para encontrar a paz definitiva com o vizinho do Norte, assim como para alcançar a estabilidade interna e o progresso económico e social para o seu povo.

4 Composta pelo Djibuti, Etiópia, Quénia, Somália Sudão e Uganda. Apesar da Eritreia ter aderido em 1993, pediu a sua saída em 2007, tendo em agosto de 2011 pedido a sua readmissão, aspeto que ainda não foi decidido pelos Chefes de Estado e de Governo da IGAD.

O Comprehensive Peace Agreement e os Esforços de Paz da IGAD

Apesar de ainda não ter sido alcançada a sua total execução, como veremos mais adiante, o CPA representa, como já referimos, um sucesso negocial muito importante no ambiente relacional entre o norte e o sul do Sudão no que diz respeito à busca da paz.

Independentemente de questões tão importantes como a definição do estatuto político-administrativo do território de Abyei⁵ e das consultas populares⁶ nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul não estarem finalizadas, consideramos que os ganhos obtidos com a assinatura do CPA são inexoravelmente positivos em relação à anterior situação pré-CPA.

Mas, recordemos o que esteve na origem da assinatura deste acordo integrado ou, para outros, deste acordo global de paz, que, poder-se-ia dizer, de forma rápida, nada mais é do que o esforço de congregação e atualização de acordos assinados anos antes entre as partes, na maioria dos casos sob a égide da IGAD.

O Sudão e o Sudão do Sul são constituídos, no seu conjunto, por 175 tribos e 325 grupos mais pequenos, com um norte maioritariamente árabe e islâmico e um sul cristão e animista (Barker, 2008: 7).

Quando, em 1956, o Sudão se tornou independente do condomínio anglo-egípcio (Daly, 1991), o país viu-se envolvido em duas grandes guerras civis entre o norte e o sul (1955-1972 e 1983-2005),⁷ para além da problemática guerra civil no Darfur, que, desde 2003, terá feito mais de 1,8 milhões de deslocados internos e dezenas ou centenas de milhares de mortes (UNAMID, 2011).

No sul, o SPLA, criado em 1983 por John Garang como o braço armado do SPLM, reiniciou a luta armada contra Cartum, naquilo que viria a ficar conhecido com a

5 Abyei situa-se no norte do Sudão e foi-lhe atribuído um estatuto especial no quadro do CPA, segundo o qual deveria realizar-se um referendo, aquando do referendo de autodeterminação do Sudão do Sul, para definir se aquele território passaria a fazer parte do Sul ou permanecer no Norte, com esse estatuto especial. Apesar de, por vezes, se tentar atribuir a disputa de Abyei apenas à localização e produção de petróleo, a verdade é que esta região é responsável por uma parte muito pouco significativa de barris por dia, estando localizadas no sul as grandes jazidas.

6 Não se trata de escolher pertencer ao Sul. As audiências para as consultas populares no Nilo Azul já terminaram e as questões levantadas – partilha de poder e recursos, futuro dos membros do Norte presentes no SPLA, distribuição de terras, entre outras – aguardam agora consenso por parte da Assembleia deste Estado para serem submetidas a discussão com o Governo Nacional. Já no Cordofão do Sul, fruto dos conflitos contínuos e de apenas em maio passado se terem realizado as eleições, as consultas populares terão dificuldade em vir a concretizar-se num futuro próximo.

7 Ano em que formalmente terminou a guerra com a assinatura do CPA, se bem que se tenda a considerar que a guerra civil terminou no terreno em 2004.

Segunda Guerra Civil do Sudão, após Cartum ter desrespeitado o Acordo de Addis Abeba, assinado em 1972, entre aquela capital e os rebeldes do Sul (Collins, 2005: 83).

Desde essa altura, começaram a ficar cada vez mais evidentes os motivos da guerra civil, que passavam pela luta pelos recursos naturais, pelo papel da religião na sociedade, pelo poder em si e, naturalmente, pelo desejo de autodeterminação.

Apesar das muitas iniciativas de paz promovidas individualmente pelos países vizinhos, a primeira das quais três anos após o despoletar da segunda guerra civil, em Koka Dam, na Etiópia (Institute for Security Studies, 2004),⁸ a principal sistematização desse esforço foi iniciada em termos regionais em 1993, pela IGAD.⁹

Mas só a partir do início da década passada os resultados das negociações entre as partes começariam a fazer antever o fim da guerra civil entre o norte e o sul do Sudão, quando, em 20 de julho de 2002, foi assinado no Quênia o conhecido Protocolo Machakos. Sob o impulso da IGAD, este protocolo é considerado o ponto de partida do CPA, onde as Partes acordaram os princípios de governação, do processo de transição, as estruturas de Governo, assim como o direito à autodeterminação do povo do Sudão do Sul.

A este protocolo sucederam-se outros mediados igualmente pela IGAD e impulsionados pelo Governo do Quênia, nomeadamente o acordo sobre questões de segurança, assinado em 25 de setembro de 2003; o acordo sobre partilha de recursos, assinado em 7 de janeiro de 2004; o protocolo sobre partilha de poder, o protocolo sobre a resolução do conflito nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul e o protocolo sobre a resolução do conflito no Território de Abyei, todos assinados em 26 de maio de 2004; o acordo sobre as modalidades de execução do cessar-fogo permanente e das questões de segurança e o acordo sobre as modalidades de execução do protocolo sobre a resolução do conflito nos estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul, ambos assinados a 31 de dezembro de 2004, igualmente no Quênia.

O CPA,¹⁰ de 9 janeiro de 2005, reúne assim um conjunto de Protocolos assinados anos antes, sob a égide da IGAD, mas fortemente apoiada pela comunidade internacional, tendo ficado essa expressão de apoio e, de certa forma de vigilância do cumprimento do CPA, espelhada na assinatura das testemunhas no articulado do próprio texto.¹¹

8 Para uma leitura complementar sobre as iniciativas de paz entre 1989 e 2001, vide Hole, 2002.

9 Na altura ainda conhecida por Intergovernmental Authority on Drought and Development. Só em 1996, a expressão drought seria excluída.

10 Para uma leitura integral do CPA, incluindo de todos os Acordos e Protocolos a que ele se reporta, vide <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>. Data de acesso: 9/9/2011.

11 Páginas 14 e seguintes do CPA. As testemunhas são: Quênia, em nome do Sub-Comité da IGAD para o Sudão; Uganda, em nome dos Estados-membros da IGAD; Egito, Itália, Países Baixos, Noruega, Reino Unido, EUA, União Africana, UE, o Fórum IGAD, a Liga dos Estados Árabes e a ONU.

Além disso, as Partes expressavam no próprio articulado do CPA a sua gratidão para com a IGAD, a União Africana, a ONU, os Governos de Itália, da Noruega, do Reino Unido e dos EUA pelo seu contínuo apoio ao processo de paz sudanês.

O CPA, ao contrário do que por vezes se tende a pensar, não promovia ou não se constituía como um caminho automático para a autodeterminação do Sudão do Sul.

Aliás, é o próprio texto do Acordo que nos recorda que “...the successful implementation of the CPA shall provide for a model for good governance in the Sudan that will help create a solid basis to preserve peace and make unity attractive...”.¹²

Já o Protocolo de Machakos, nos princípios gerais acordados entre as partes, refere “*That the unity of the Sudan, based on the free will of its people democratic governance, accountability, equality, respect, and justice for all citizens of the Sudan is and shall be the priority of the Parties and that it is possible to redress the grievances of the people of South Sudan and to meet their aspirations within such a framework*”.¹³

Não obstante, este Acordo integrado previa, além de um período pré-interino de seis meses para a cessação definitiva das hostilidades, um período interino de seis anos, no fim do qual deveria ter lugar um referendo observado internacionalmente, organizado em conjunto pelo Governo de Cartum e pelo SPLM/A, com vista a permitir ao povo do Sudão do Sul decidir se pretendia continuar ligado ao Norte ou, pelo contrário, optar pela secessão.

Paralelamente, o CPA previa a realização de um referendo na região de Abyei, na mesma data do referendo sobre a autodeterminação do Sul, a 9 de janeiro de 2011, com vista a determinar o seu estatuto político-administrativo e dar à população daquele território a possibilidade de escolherem entre continuarem a pertencer ao Norte ou passarem a fazer parte do Sul. Todavia, o referendo em Abyei ainda não se realizou devido a fortes divergências entre Cartum e Juba sobre quem é elegível para votar. Esta questão prende-se essencialmente com os direitos das populações nómadas, com origem no Norte (Misseria) que transitam regularmente por aquela região, e os Dinga Ngok, que habitam ali de forma permanente (Correia, 2011).

Outro aspeto importante do CPA prendia-se com a realização das denominadas consultas populares nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul (recorde-se, dois Estados do Sudão do “norte”). Estas consultas tinham, pois, como objetivo

12 Vide página 12 do CPA (itálico nosso).

13 Vide página 2 do Protocolo de Machakos (itálico nosso).

permitir à população pronunciar-se sobre o conteúdo do CPA em relação àqueles dois Estados.

E, se os resultados das consultas populares junto das populações indicassem que o Acordo integrado apresentava lacunas naquele domínio, as respetivas Assembleias estatais deveriam iniciar negociações com Cartum com vista a ultrapassarem essas divergências. Numa palavra, estas consultas eram encaradas como um mecanismo de negociação para obter mais direitos para aqueles dois Estados e um maior grau de autonomia face ao poder central em Cartum (Murphy e Temin, 2011).

Outros Promotores da Paz

Para além da IGAD, também a ONU merece um lugar de destaque entre os principais atores envolvidos no processo de paz do Sudão e do Sudão do Sul.

A ONU manteve sempre um papel muito proactivo nas negociações conduzidas pela IGAD, tendo as suas reuniões realizadas maioritariamente no Quênia contado sempre com a presença ou do Conselheiro Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) para África e, mais tarde, do seu Representante Especial para o Sudão ou, ainda, de Altos Funcionários das Nações Unidas.

Esta Organização participou, ainda, ativamente no processo de estabilização do Sudão e no processo negocial conducente ao CPA. Além disso, foi um ator crucial na monitorização deste Acordo e na realização do referendo de autodeterminação, através da UNMIS, Missão das Nações Unidas no Sudão,¹⁴ cujo mandato terminou no passado dia 9 de julho, após Cartum ter recusado a sua extensão e conseqüente permanência no Norte.

Recentemente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), através da Resolução 1996, de 8 de julho de 2011, criou a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (na sigla inglesa, UNMISS). Com um mandato ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, a UNMISS tem como objetivo principal consolidar a paz e a segurança e “to help establish the conditions for development in the Republic of South Sudan, with a view to strengthening the capacity of the Government of

14 Criada pela Resolução do CSNU 1590, de 24 de março de 2005. Tinha como mandato apoiar a execução do CPA, facilitar e coordenar o regresso voluntário de refugiados e deslocados internos, bem como a assistência humanitária; apoiar as partes nas atividades de desminagem e contribuir para os esforços internacionais para promover e proteger os direitos humanos no Sudão.

the Republic of South Sudan to govern effectively and democratically and establish good relations with its neighbours".¹⁵

Além disso, a UNMISS tem como principais tarefas apoiar o processo de consolidação da paz, promovendo o desenvolvimento económico e o *statebuilding*; apoiar o Governo do Sudão do Sul a exercer as suas responsabilidades de prevenção, mitigação, resolução de conflitos e proteção de civis; apoiar as autoridades de Juba, em parceria com outros atores internacionais, no desenvolvimento das suas capacidades de segurança e de um estado de direito.

O envolvimento da ONU no Sudão é pois multidimensional. A procura incessante pela prevenção e resolução de conflitos ficou mais uma vez patente com a criação da UNISFA pelo CSNU em tempo recorde. A ocupação em maio passado deste território pelas forças armadas de Cartum levou o CSNU a adotar a Resolução 1990 que criou a *United Nations Interim Security Force for Abyei*, com uma força autorizada de 4200 homens, com o objetivo de desmilitarizar a região, retirando dali as tropas de Cartum e de Juba.

Além da ONU, importa ainda recordar o papel de relevo desempenhado pela UE na resolução do conflito no Sudão e no Sudão do Sul, apesar de apenas em 1999 ter iniciado um diálogo político formal com Cartum, com vista a debater a problemática dos direitos humanos, da boa governação, do Estado de direito e o processo de paz entre o Norte e o Sul.

Mas o seu apoio foi mais além do que um mero diálogo político, tendo, desde 2005, desembolsado (em conjunto para o norte e para o sul do Sudão) cerca de 650 milhões de euros em ajuda ao desenvolvimento e, desde 2003, 776 milhões de euros em ajuda humanitária.¹⁶

Além disso, o apoio dado à execução do CPA foi consubstanciado na nomeação de Representantes Especiais da UE para o Sudão, designadamente Pekka Haavisto (julho 2005 a 30 abril de 2007) e Torben Brylle (abril de 2007 a agosto de 2010) e para o Sudão e Sudão do Sul Rosalind Marsden.¹⁷

Paralelamente, o Conselho de Negócios Estrangeiros da UE, de 20 de junho de 2011, adotou um plano para o Sudão e Sudão do Sul, tendo como objetivo, entre outros, contribuir para uma coordenação efetiva do apoio internacional, através de uma estratégia de *statebuilding* para o Sudão do Sul, sob o chapéu da ONU.¹⁸

15 Ponto 3, Resolução do CSNU 1996, de 8 de julho.

16 Para uma leitura complementar vide a página do Serviço Europeu de Ação Externa, nomeadamente http://eeas.europa.eu/sudan/index_en.htm.

17 Desde agosto de 2010 até 9 de julho, apenas para o Sudão e desde essa data também para o Sudão do Sul.

18 Vide Conclusões do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE, de 20 de junho de 2011.

Por fim, interessa ainda salientar que a União Africana foi um dos agentes igualmente muito ativos na procura de uma solução para o conflito entre o norte e o sul do Sudão, desde logo ao apoiar as negociações sob a égide da IGAD, mas também ao nomear um Painel de Alto Nível para acompanhar a execução do CPA no Sudão, liderado pelo ex-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.

Além de ter estado sempre envolvida na procura da resolução do conflito entre o Norte e o Sul, a União Africana desempenhou sempre um papel muito ativo na promoção da paz no Darfur, ao ter constituído a primeira missão de paz para esta região (conhecida pela sigla AMIS, Missão da União Africana para o Sudão e que mais tarde daria origem a uma Missão híbrida com as Nações Unidas – UNAMID); ao nomear igualmente um Painel de Alto Nível para acompanhar as negociações sobre o Darfur; e ao promover uma mediação conjunta com as Nações Unidas para esta região, chefiada por Djibril Bassolé.

Outro ator importante nos esforços de paz internacionais foram os EUA, país que nomeou regularmente, desde 2001, enviados presidenciais e enviados especiais¹⁹ para o Sudão e que, em conjunto com o Reino Unido e a Noruega, constituiu a *troika* para o Sudão.

Não obstante, importa recordar que os EUA mantiveram sempre uma forte tensão político-diplomática com o Sudão. A cronologia²⁰ desse relacionamento, ora assente em corte de relações diplomáticas, ora fragilizada pela imposição de sanções económicas, comerciais e financeiras, leva a que ainda hoje os EUA apenas estejam representados em Cartum por um encarregado de negócios.

Importaria ainda aqui referir o papel, ausente, do Egito nas negociações de paz que conduziram à assinatura do CPA, no Quênia, em 2005. Na verdade, as autoridades do Cairo defenderam sempre uma abordagem unificadora do Sudão, desde logo por questões relacionadas com as suas preocupações com a gestão da água do Nilo (dois terços da qual se encontra dentro das fronteiras do Sudão e do Sudão do Sul (Helly, 2009), cujas negociações se encontram num impasse no contexto da Iniciativa da Bacia do Nilo. No entanto, a sua postura foi sempre de alguma discrição, visto que o cenário de secessão do Sul, que se veio a concretizar, poderia fazer perigar os seus interesses estratégicos na região. Esses interesses prendem-se essencialmente com o facto de 95% das necessidades de água do Egito serem preenchidas pelo rio Nilo e, acima de tudo, com o facto dos acordos sobre a Bacia do

19 Entre outros, Andrew Natsios, Richard Williamson (Enviados Presidenciais). Scott Gration e Princeton Lyman (Enviados Especiais).

20 Para uma visão complementar das relações entre os EUA e o Sudão, vide, entre outros, US Department of State (Diplomacy in Action); Collins (2005: 63 e seguintes); Norman (1999).

Nilo de 1929²¹ e 1959²² atribuírem ao Egito e ao Sudão o direito de uso de cerca de 87% das águas do Nilo.

Esta atitude mais cautelosa parece agora ganhar outra dinâmica, procurando o Egito ser mais proactivo e cooperar tanto com as autoridades de Cartum, como com as de Juba. Bastaria lembrar que a primeira visita oficial do Primeiro-Ministro do Egito após a revolução da “primavera árabe” foi precisamente a Cartum e a Juba.

Este esforço coletivo da comunidade internacional revelou-se, pois, fundamental para, após 21 anos, colocar um fim a uma das mais longas guerras em África e levar Cartum e Juba a assinarem um Acordo de Paz que permitiu, com todas as dificuldades que se conhecem, pelo menos estancar uma realidade de morte e de deslocados internos e refugiados, que, de outra forma, continuariam a figurar nas por vezes esquecidas estatísticas da ONU.

A Independência do Sudão do Sul: um Longo Caminho a Percorrer

O referendo de autodeterminação do Sudão do Sul, realizado em janeiro de 2011, decorreu com normalidade e os resultados foram aceites pelas partes e pela comunidade internacional. De resto, os sudaneses do sul votaram de forma muito expressiva, com quase 99% dos eleitores a defenderem a secessão em relação ao Norte.

Apesar quer dos receios nas semanas anteriores quanto à efetiva realização do plebiscito devido aos atrasos logísticos das operações eleitorais, quer da apreensão da comunidade internacional quanto a uma eventual conflitualidade após o anúncio dos resultados, tal não se verificou. De facto, esse ambiente de forte tensão foi desanuviado com a pronta aceitação por parte de Omar al-Bashir dos resultados do referendo.

No entanto, à medida que a data da independência do Sudão do Sul se foi aproximando, a 9 de julho de 2011, a pressão sobre as partes para encerrar alguns dossiês negociais muito importantes no quadro do CPA foi transposta para um recrudescimento da conflitualidade no terreno, sobretudo nas denominadas *transicional areas*, isto é, Abyei e os Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul.

O momento mais tenso ocorreu em maio passado, após a incursão e posterior ocupação pelas Forças Armadas do Sudão (FAS) do território de Abyei. Este ato foi justificado pelas autoridades do Norte com o ataque das forças armadas do Sul

21 Assinado entre a Grã-Bretanha e o Egito.

22 Assinado entre o Sudão e o Egito.

(SPLA) sobre o comboio militar da ONU que escoltava elementos das FAS em direção Cartum, fazendo soar o alarme na comunidade internacional, altura em que se começou a especular sobre uma escalada de violência interminável.

Mais recentemente, e já depois da independência do Sudão do Sul, que foi reconhecida em primeiro lugar por Omar al-Bashir, a conflitualidade entre o Norte e o Sul volta a estar na ordem do dia, ainda que a mesma se opere nos Estados do Cordofão do Sul e no Nilo Azul (ambos geograficamente localizados no Norte), entre as FAS e os elementos do SPLA, que ainda ali permanecem.

Esta tensão entre Norte e Sul, por vezes promovida de forma indireta, existindo alegações de que cada uma das partes apoia movimentos rebeldes no território do vizinho, juntamente com os desafios de desenvolvimento económico e social que se colocam ao Sudão Sul, fazem com que muitos analistas estejam céticos em relação ao futuro deste país.

Este novo Estado é de facto um dos países mais pobres do mundo, com grandes lacunas em termos de infraestruturas, de capacitação humana e institucional, todas elas inter-relacionadas e interdependentes.

O referendo de janeiro de 2011 foi um passo importante para o futuro do Sudão do Sul, mas o trabalho árduo de negociação não acabou ali e a independência política alcançada poderá ser mitigada no curto prazo pela forte interdependência ou até, porque não dizer-lo, dependência económica que o Sul poderá enfrentar em relação ao Norte nos próximos anos.

Na verdade, as questões económicas serão um dos elementos mais importantes para acompanharmos a evolução das relações entre o Sudão e o Sudão do Sul, desde logo pelo potencial que estas terão para gerar conflitos entre ambas as partes ou, pelo contrário, servir de plataforma de entendimento entre Cartum e Juba, dada a forte interdependência que sentirão na gestão e na partilha de recursos, pelo menos nos próximos anos.

Para além de toda a dinâmica económica que irá condicionar muitas das decisões de Juba e de Cartum, importa ainda atentar na importância da resolução de outras questões de natureza política, jurídica e de segurança entre o Norte e o Sul e na própria sub-região. Só uma resolução positiva de todas estas questões poderá assegurar uma convivência pacífica entre as duas capitais.

Mas é também por isso que os enormes desafios económicos que agora se colocam, se devidamente ponderados e superados, poderão representar um importante fator para garantir uma coexistência pacífica entre Cartum e Juba ainda que numa primeira fase possam fazer subalternizar a independência política do Sul, alcançada em de 9 de julho de 2011.

Assim, agora mais do que nunca, será posta à prova a teoria dos jogos, esperando-se acima de tudo que no final possamos todos observar um jogo de soma positiva, em que tanto Cartum como Juba fiquem a ganhar.

Entre muitas das questões políticas, jurídicas, económicas e de segurança resultantes da secessão do Sul e que poderão afetar uma coexistência pacífica com o Norte estão:

- A demarcação e a gestão da fronteira com cerca de 2100 km de extensão, tendo em conta as muitas populações nómadas que durante as estações secas se deslocam para Sul. Não obstante as partes terem chegado a um acordo em junho passado, ainda por implementar, com vista a ser criada uma zona desmilitarizada de 10 km ao longo da fronteira, estão ainda por definir as equipas de patrulha, em parceria com a comunidade internacional, em particular a UNISFA. Todavia, o maior problema reside nos pontos da fronteira mais sensíveis e sobre os quais se preveem existir enormes dificuldades quanto à sua demarcação e gestão;
- A cidadania, os direitos de circulação, de residência, de propriedade e de emprego dos cerca de dois milhões de sudaneses do Sul que vivem no Norte e de milhares de sudaneses do Norte que vivem no Sul;
- A consolidação da estabilidade política no Sul,²³ onde existe uma forte tendência para conflitos interétnicos, pelo que a realização de eleições transparentes e credíveis que permitam uma representatividade democrática das diferentes tendências políticas num futuro Governo será crucial tanto para Juba, como para o futuro das relações políticas com Cartum;
- A Reforma do Setor de Segurança no Sul, com particular destaque para a questão dos movimentos rebeldes e das lutas interétnicas. Jonglei é um dos Estados mais vulneráveis, que tem vindo a ser o palco de um conflito contínuo entre duas comunidades locais – os *Lou Nuer* e os *Murle*.
- O estabelecimento de relações político-diplomáticas com outras capitais da sub-região, o que poderá levar a desequilíbrios numa arquitetura de paz e de segurança já extremamente vulnerável e desta forma afetar a balança de poder sub-regional, até então dominada por Cartum;
- A partilha e a gestão de recursos petrolíferos (o Sul dependeu, de forma integral até à data da independência, das transferências monetárias resultantes dos lucros do petróleo vindas do Norte, sendo que dos cerca de 400 000 barris de petróleo produzidos por dia, apenas 100 000 a 110 000 têm origem no Norte);
- A dívida externa do Sudão (cerca de USD 38 mil milhões, 90% da qual a credores bilaterais e comerciais);

23 E também no Norte, onde a oposição política vem reclamando cada vez mais mudanças e acusando o Governo de uma má gestão económica.

- A diversificação da economia do Sul (extremamente dependente do setor petrolífero, tendo a agricultura um forte potencial de desenvolvimento, pois apenas 4% da terra arável é cultivada, sendo absolutamente essencial construir estradas para escoar os produtos);
- A criação de uma nova moeda por parte de Juba, no passado dia 18 de julho, e de Cartum, no dia 24 de julho, poderá criar fortes tendências inflacionistas, sobretudo se tivermos em consideração que no Sul se estima uma inflação na ordem dos 39%;

Deste leque de matérias, talvez a questão dos recursos petrolíferos assuma maior preponderância do que as outras, pelos respetivos efeitos de muito longo prazo. Com cerca de 90% dos campos petrolíferos localizados no Sul, e com as receitas do petróleo a constituírem 98% das receitas do Governo do Sudão do Sul, facilmente se perceberá que as negociações em torno desta matéria serão bastante difíceis e demoradas. Isto porque será necessário chegar a uma solução de consenso, visto que o Sul tem falta de refinarias e de um acesso direto ao mar para escoamento do petróleo.

De facto, o único acesso do Sul ao mar por agora disponível é através do Norte, dos oleodutos construídos pelos chineses²⁴ que ligam o Sudão do Sul a Port Sudan, no Mar Vermelho, o que obrigará, pelo menos, nos próximos anos, a uma negociação com Cartum para a utilização dessas estruturas, até Juba conseguir novas formas de escoamento do petróleo.

Esta realidade, fruto da falta de estruturas no Sul e da ausência de capacidade técnica suficiente para explorar e gerir os lucros do petróleo, forçará Juba a negociar e a procurar uma solução com o Norte, tendo em conta que, no atual momento, seria demasiado dispendioso e pouco racional do ponto de vista económico construir ou escoar o petróleo por outras rotas.

É por isso que as questões económicas em geral, e o petróleo em particular, levarão a uma interdependência obrigatória entre os dois futuros Estados, visto ser este um dos elementos essenciais para as autoridades de Juba assegurarem a viabilidade económica do Sul.

Assim, a partilha e a gestão dos recursos do petróleo será um fator de instabilidade, mas poderá igualmente constituir-se com um elemento importante para a construção de uma relação positiva (ainda que forçada) entre as duas capitais, dada a necessidade de serem equacionadas formas de cooperação e até de integração económica que permitam suplantar estas dificuldades.

Paralelamente à análise dos principais desafios atrás elencados que se impõem ao Sudão do Sul e ao seu relacionamento com o vizinho do Norte, será importante atentarmos igualmente nos desafios sócio-económicos que Juba enfrentará.

24 A China é o maior investidor externo no Sudão, com particular destaque no setor petrolífero.

Neste âmbito, importará ainda refletir sobre o investimento dos lucros esperados e do retorno económico da exploração petrolífera (bem como da ajuda internacional) em diferentes domínios, como na saúde,²⁵ na educação, na criação de um setor industrial e de infraestruturas rodoviárias (estimam-se em apenas cerca de 100 km as estradas alcatroadas no Sul, essencialmente em torno da capital Juba).

A ajuda da comunidade internacional, que se espera venha a aumentar nos próximos meses, não deixará de ter em consideração esta correlação entre os ganhos económicos e os investimentos sociais,²⁶ duas áreas extremamente interligadas para alcançar um nível de desenvolvimento sócio-económico e humano minimamente aceitável nos próximos anos.

Assim, e talvez o mais importante na análise dos desafios com os quais se confrontará o Sudão do Sul nos próximos tempos, será a capacidade que terá para inverter as fortes carências sociais do país. É aí também que se jogará a sobrevivência no médio prazo do novo Estado, melhorando as condições de vida das suas populações.

Mas para melhor percebermos a dimensão desta enorme tarefa, recordemos alguns dados sócio-económicos²⁷ do Sudão do Sul:

- Dos 8.26 milhões de habitantes,²⁸ cerca de metade vive com 1 USD por dia (de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, metade da população necessitará de ajuda alimentar);
- 72% da população tem menos de 30 anos, 51% tem menos de 18 anos e 16% tem menos de 5 anos;
- 83% da população vive em áreas rurais, numa densidade populacional de 13 habitantes/km²;
- 80% da população não tem acesso a qualquer tipo de instalações sanitárias;
- A taxa de mortalidade infantil das crianças com menos de 5 anos é 135 por cada 1000 nascimentos (em Portugal é de 4/1000 – PNUD, 2008), enquanto a mortalidade materna é de 2054 por cada 100 000 nascimentos, a mais alta do mundo (em Portugal é 11 por cada 100 000 – PNUD, 2008);
- 38% da população tem de caminhar diariamente uma hora (ida e volta) para recolher água potável;

25 80% dos serviços na área da saúde, educação, água potável e saneamento são fornecidos por ONGs.

26 Mote que esteve na base da International Engagement Conference for South Sudan, realizada nos dias 14 e 15 de dezembro de 2011, em Washington. Para informação adicional sobre os resultados desta iniciativa vide: http://usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/south_sudan/conference.html.

27 Dados do “Centro para o Censo, Estatística e Avaliação do Sudão do Sul” (agência estatística oficial do Governo do Sudão do Sul).

28 O Sudão (Norte e Sul) tinha no total cerca de 42 milhões de habitantes (Dados Banco Mundial).

Estes indicadores ilustram bem o ditado africano citado pelo Presidente do Sudão do Sul na cerimónia de independência. Para inverter estes indicadores será fundamental assegurar uma coexistência pacífica em termos económicos entre os dois Estados, tendo aqui a comunidade internacional um papel muito importante a desempenhar.

Conclusão

Prevenir um novo conflito armado entre o Sudão e o Sudão do Sul implicará um enorme esforço de negociação, de cedência e de partilha nos próximos anos, bem como de uma vigilância responsável e o apoio da comunidade internacional.

Existem, por isso, três grandes desafios que urge superar nas relações entre os dois países: a demarcação da fronteira e a sua gestão, em particular o território de Abyei, de forma a permitir uma sã convivência entre as comunidades fronteiriças e as tribos nómadas; o acordo de uma fórmula justa para dividir os lucros do petróleo; e a cidadania dos sudaneses do sul a viver no norte e vice-versa.

Para o Sudão do Sul talvez a questão mais sensível seja a segurança e como lidar com os movimentos rebeldes, tendo em conta que em 7 dos 10 Estados do Sul existem milícias ativas prontas a desafiar o poder de Juba. Este aspeto será crucial para a estabilidade política do novo país. Qual será a estratégia a adotar por Juba para lidar com estes movimentos, será a grande questão que agora se coloca. Se uns defendem um combate do governo central contra as milícias como forma de demonstrar a sua soberania, outros há que pedem uma abertura do espaço de governação aos líderes revoltosos.

Por fim, este aspeto está intimamente ligado à redação de uma Constituição permanente²⁹ e à capacidade do SPLM em se transformar definitivamente num partido de natureza civil, sem o forte pendor militar que o caracteriza atualmente, adotando uma abordagem inclusiva em relação aos outros partidos.

²⁹ A constituição transitória adotada em julho passado estipula a criação de um comité de revisão constitucional com o objetivo de dentro de um ano ser apresentado o texto final de uma constituição permanente.

Bibliografia

- Anderson, G. Norman (1999). *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*. University Press of Florida.
- Banco Mundial (2011). Disponível em <http://www.worldbank.org/>
- Barker, Geoff (2008). *Sudan*. Melbourne: Macmillan Education.
- Centro para o Censo, Estatística e Avaliação do Sudão do Sul. Agência Estatística oficial do Governo do Sudão do Sul. Disponível em <http://ssnbs.org/>.
- Collins, Robert O. (2005). *Civil Wars Revolution in the Sudan, Essays on the Sudan, Southern Sudan, and Darfur, 1962-2004*. New York: Tsehai Publishers.
- Comprehensive Peace Agreement. Disponível em <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>.
- Conclusões do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE (2011). Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings.aspx?lang=en>.
- Correia, José Manuel (2011), *North and South Sudan: What Lies Ahead?* Lisboa: IPRIS.
- Daly, M. W. (1991). *Imperial Sudan: The Anglo-Egyptian Condominium, 1934-1956*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helly, Damien (ed) (2009), *Post-2011 Scenarios in Sudan: what Role for the EU?*, Brussels: European Union Institute for Security Studies.
- Hole, David (ed) (2002). *The Search for Peace in the Sudan: A Chronology of the Sudanese Peace Process 1989-2001*. London: The European-Sudanese Public Affairs Council.
- Institute for Security Studies (2004). *The Sudan-IGAD Peace Process, Signposts for the Way Forward*. Disponível em <http://www.iss.co.za/pubs/papers/86/Paper86.pdf>, Data de acesso: 10/09/2011.
- International Engagement Conference for South Sudan. Disponível em http://usaid.gov/locations/subsaharan_africa/countries/south_sudan/conference.html.
- Murphy, Theodore e Jon Temin (2011). *Toward a New Republic of Sudan*. Special Report 278. Washington: United States Institute for Peace.
- PNUD. Disponível em www.undp.org.
- Representantes Especiais da UE (sem data) <http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-representatives.aspx?lang=en>.

Resolução do CSNU (1996), de 8 de julho, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/>.

Serviço Europeu de Ação Externa (sem data). *Sudão*. Disponível em http://eeas.europa.eu/sudan/index_en.htm.

The Fund for Peace (2011). *The Failed States Index 2011*. Washington.

UNAMID (sem data). *UNAMID Background*. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml>.

UNMIS (sem data). *The Background to Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. Disponível em <http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=515>.

US Department of State (sem data). *Diplomacy in Action*. Disponível em <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm>.