



O paradoxo afro-árabe: conflitos e intervenção no Sudão

∞ PATRÍCIA MAGALHÃES FERREIRA

INVESTIGADORA NO IEEI

ASSISTENTE CONVIDADA NO ISCSP/UTL

Considerando que no curto-prazo a comunidade internacional pode ter um papel fundamental na contenção da violência, através de uma combinação de medidas que tenham influência concreta numa mudança de atitude por parte do Governo sudanês, também é necessário salientar que as iniciativas humanitárias e de protecção imediata das populações não devem fazer esquecer questões de médio-prazo, que se revelam essenciais para um eventual processo de paz.

Introdução

A areia do deserto continua manchada de sangue no Sudão, um gigante dividido no seu âmago por uma multiplicidade de identidades étnicas, culturais, religiosas e regionais. Para os olhos mediáticos do mundo, este gigante não é mais do que o reflexo de imagens quase inacreditáveis de sofrimento humano, em resultado de focos de conflitualidade que se sucedem, como se a História se repetisse com matizes diversas mas num ciclo interminável de violência e luta pelo poder. No entanto, uma análise mais cuidada revela-nos a complexidade dos conflitos que se interligam, quer em termos de causas, quer dos actores envolvidos, quer ainda no plano das reacções internacionais.

Por um lado, assistimos desde 1983 a uma guerra que opõe o norte do país, árabe e maioritariamente muçulmano, ao sul, composto por populações negras e de religião cristã ou animista.¹ Até à recente assinatura dos protocolos que integram o acordo de paz celebrado no início de Janeiro, o conflito provocou mais de dois milhões de mortos e 4,5 milhões de deslocados, envolvendo inúmeras violações dos direitos humanos, tais como o rapto de crianças para participarem no esforço de guerra, a expulsão do povo Nuer das suas terras, ou o uso da fome como arma de combate. Subjacente a todo o conflito está uma divergência identitária que, mais do que opor dois mundos cultural e religiosamente distintos, radica na imposição de um modelo de sociedade específico, de uma identidade político-cultural (árabe) que encontra na religião o seu simbolismo e força estruturante.

Por outro lado, Darfur – a terra dos Fur, uma das principais comunidades – no oeste do território, é desde Fevereiro de 2003 o palco de um conflito violento entre as milícias árabes *Janjaweed*, apoiadas pelo Governo de Cartum, e os movimentos rebeldes do Exército de Libertação do Sudão (*Sudan's Liberation Army – SLA*) e do Movimento para a Justiça e Igualdade (*Justice and Equality Movement – JEM*), que lutam por uma maior participação da região nas estruturas centrais do poder político e económico.

Paradoxalmente, o processo de paz que decorreu recentemente em Naivasha entre o Governo e os rebeldes do sul, patrocinado Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, *Inter-governmental Authority on Development*),² pode ter desempenhado um papel decisivo na emergência de um novo conflito em Darfur, uma vez que os protocolos relativos às questões da autonomia e de partilha de poder e riquezas com o *Southern People's Liberation Movement/Army (SPLM/A)* terão funcionado como catalizadores da revolta e da esperança de outros movimentos rebeldes. Foram as próprias tensões internas do regime e divisões no seio do SPLM/A que motivaram o surgimento de movimentos anti-governamentais em Darfur, uma vez que enquanto o JEM possui laços históricos com o regime islâmico, o SLA

está ligado ao SPLM/A que já tinha tentado sem sucesso expandir o seu movimento para Darfur em 1990.

Com efeito, Darfur arrisca-se a não ser um caso isolado no imenso território sudanês, uma vez que as políticas de discriminação levadas a cabo pelo regime têm suscitado um reforço dos movimentos rebeldes. Também no leste, o *Congresso de Beja*, presumivelmente com apoio da Eritreia, tem combatido esporadicamente desde 1990 as forças governamentais, em nome de uma distribuição mais equitativa dos recursos do país, podendo dar origem a um novo conflito violento. Tanto o *Congresso de Beja* como o Exército de Libertação do Sudão (SLA) e o *Southern People's Liberation Army* (SPLA) fazem parte da Aliança Democrática Nacional (NDA), que congrega numa plataforma dezenas de movimentos de oposição ao regime, das mais variadas regiões.

Modus operandi

Os ataques perpetrados pelos rebeldes a partir do início de 2003 e as vitórias nos meses subsequentes conduziram a uma resposta por parte do Governo sudanês, que através de forças aéreas e terrestres passou a apoiar activamente as acções dos *Janjaweed*, contra localidades acusadas de constituírem a base de apoio dos rebeldes *Tora Bora*.³ Em termos militares, o modo de actuação consiste normalmente na pilhagem de aldeias e sua destruição, assassinando os homens e utilizando a violação como arma de guerra. Em termos políticos, a actuação do Governo sudanês tem sido pautada desde o início da crise por dois aspectos centrais: por um lado, uma desresponsabilização face à actuação das milícias árabes contra populações desprotegidas e, por outro lado, uma falta evidente de colaboração com as organizações que pretendem assegurar uma ajuda humanitária mais eficaz.

A utilização de milícias para a prossecução de objectivos militares não é uma questão nova no Sudão, uma vez que desde a independência o regime confia a estes grupos o controlo de vastas zonas do território, demasiado extenso para o exército nacional. Em face de um exército pouco motivado para combater nas regiões semi-desérticas a oeste ou nas florestas húmidas do sul, a tática surge como uma opção natural para o Primeiro-Ministro, Sadiq Al-Mahdi, que em 1986 decide responder aos ataques provenientes do sul do território com a utilização de algumas comunidades arabizadas – os Baqqaras⁴ – para neutralizar a etnia Dinka do Bahr Al-Ghazal e do Alto Nilo. Esta apoiava o Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLA) e o seu líder dinka, John Garang, ainda hoje dirigente do movimento. A estratégia permitiu ao Governo ter à disposição uma vasta força militar, que beneficiava directamente da participação nos combates (através de pilhagens e ocupação de

terras) e que lhe conferia um aparente distanciamento, uma vez que sempre afirmou não conseguir controlar essas milícias. Durante a década de 90, os comandos Baqqaras conduziram uma verdadeira política de terror no sul do território e foram sistematicamente armados e apoiados pelo Governo central, particularmente após o golpe de Estado de 1989.

Em Darfur, esta tática é, por um lado, uma manifestação da incapacidade do Estado em assegurar a soberania e o controlo efectivo de todo o seu território. Geograficamente, a imensidão do país levou a um afastamento natural das zonas periféricas, pelo que em nenhum momento dos dois últimos séculos o Governo central – seja o poder turco no século XIX, seja o poder inglês do século XX ou muito menos os regimes após a independência – conseguiu governar efectivamente a região de Darfur. Por outro lado, é também o reflexo da relutância em enviar um exército cujos soldados são na sua maioria provenientes da região, o que os torna potenciais rebeldes. Apesar de ter apresentado no início de Julho de 2004 um plano de acção para neutralização das milícias, Cartum acabou por não entregar qualquer lista de efectivos das milícias sob o seu controlo, nem provas das ordens de cessação dos ataques, enquanto se multiplicavam os relatórios de participação activa das tropas sudanesas nos massacres perpetrados pelos *Janjaweed*, quer através do recrutamento e treino das milícias (cerca de 20 mil), quer na própria actuação militar.⁵ Por várias vezes o Governo utilizou aviões Antonov e Mig para bombardear as povoações, abrindo caminho para ataques terrestres de forças conjuntas – milícias árabes *Janjaweed* e forças armadas sudanesas. Muitas vezes, a única forma de distinguir as forças governamentais das milícias era o facto de as últimas se deslocarem em cavalos ou camelos, tal como sugere a sua denominação em árabe (*Janjaweed* significa «um diabo montado num cavalo com uma arma»). No entanto, até esta distinção se esboroou, uma vez que o Governo decidiu incorporar vários destes efectivos nas forças policiais e de segurança, as quais são agora responsáveis pela segurança das populações.⁶ Existem indícios de que as autoridades de Cartum têm apresentado criminosos comuns, muitos dos quais encarcerados nas prisões sudanesas há vários anos, como efectivos *Janjaweed*, numa tentativa clara de iludir a comunidade internacional.

Também a questão humanitária é recorrente. No sul, a negação do acesso das populações a produtos básicos para a sua sobrevivência constituiu uma verdadeira tática de guerra, sendo que, em 1998, a política de deslocação forçada das populações e de impedimento da passagem da ajuda humanitária resultou em mais de 250 mil mortos. Em Darfur, a intenção de criar «zonas de segurança» ou zonas específicas para a transferência das populações afectadas, tal como previsto no Plano de Acção assinado no início de Agosto de

2004 pelo Governo sudanês e as Nações Unidas, é, assim, encarada por muitos como parte integrante da campanha governamental de reorganização das terras da população negra a favor das comunidades árabes, como demonstra a ocupação de várias aldeias das comunidades Masaalit e Fur. Neste contexto, os ataques a civis, o incêndio sistemático de habitações, o deslocamento forçado de populações ou a destruição deliberada dos seus bens e meios de subsistência, são aspectos que apontam não apenas para uma tática de guerra ou uma estratégia contra-revolta para neutralização das bases de apoio dos rebeldes. Apontam sim para um objectivo de remover comunidades inteiras de vastas áreas e redistribuir a população, concentrando-a e confinando-a a povoações controladas pelas forças governamentais.

A topografia humana de Darfur foi drasticamente alterada, uma vez que cerca de dois milhões de pessoas foram deslocadas das zonas rurais, encontrando-se impedidas de regressar devido à insegurança permanente. Para além disso, os efectivos das Nações Unidas e da União Africana confirmam que as forças governamentais têm sido responsáveis pela deslocação forçada da população para novos campos, presumivelmente para garantir melhores condições de vida, sendo que, em muitos casos, a polícia sudanesa responsável pela segurança dos campos e pelo regresso dos refugiados é constituída pelos mesmos que conduziram os massacres nas comunidades. O anúncio do aumento das forças policiais em Darfur de 6 mil para cerca de 12 mil efectivos no final de 2004 não implicou, assim, uma melhoria das condições de segurança, uma vez que é exactamente o clima de desconfiança que se instalou entre as populações e as forças de segurança que tem impedido um retorno seguro e voluntário dos refugiados e deslocados às suas aldeias.

Poder e identidades no cerne do conflito

A história recente daquele que é o maior país africano tem sido marcada pela discriminação e tentativa de aniquilação de todos os que ousam desafiar um regime totalitário, que, desde a independência e especialmente a partir do golpe militar de 1989, preconiza uma visão restrita do Estado e da sociedade. Essa visão tem ignorado a essência muticultural e multiétnica da sociedade sudanesa e é indissociável da identidade árabe e de uma visão radical do Islão, impondo o domínio de uma minoria étnico-política sobre as populações negras do sul e sobre os muçulmanos não-árabes das faixas leste e oeste do território. Esta discriminação tem expressão em medidas concretas, como sejam a limitação do acesso a cargos políticos (praticamente limitados a uma elite árabe restrita), a «arabização» dos sistemas administrativo e educacional, uma legislação desigual que não reconhece os direitos e igualdade de todos os cidadãos sudaneses, ou ainda uma exclusão económica evidente, em

que os benefícios da exploração do petróleo beneficiam claramente zonas específicas do norte.⁷ Num país em que menos de metade da população reivindica origens árabes e em que cerca de um terço não são muçulmanos, o entusiasmo árabe-centrista do Governo da Frente Islâmica Nacional veio reavivar e reforçar fracturas antigas e profundas no seio da sociedade sudanesa.

As questões de ordem identitária vêm reforçar um conflito que é, na sua natureza, eminentemente político. Isto porque os massacres da população civil assumiram por várias vezes um cariz étnico, com as forças governamentais e as milícias *Janjaweed* a prosseguirem uma estratégia de ataque a grupos que constituem a base de recrutamento para os movimentos rebeldes, ou seja, das comunidades Fur, Masaalit e Zaghawa. Sendo estes grupos étnicos negros, a tendência é para considerar as linhas de divisão entre «árabes» e «africanos negros» como determinantes directas do actual conflito, num país onde, à semelhança da maior parte dos Estados da faixa do Sahel, essas clivagens são socialmente relevantes.

No entanto, em Darfur, essa divisão constitui uma simplificação redutora da realidade e não reflecte a natureza do conflito, por várias razões.

Em primeiro lugar, pela própria composição dos grupos sociais. Não é linear a diferenciação entre árabes e negros, uma vez que a distinção pela cor da pele se encontra em muitos casos esbatida por décadas de casamentos cruzados e migrações, para além do facto de a maior parte das comunidades de Darfur ser muçulmana e falar árabe. Isto deriva de toda uma evolução histórica que ao longo dos séculos forjou na Bacia do Nilo uma mistura afro-árabe que constitui a base daquilo que hoje é o povo sudanês. Como refere Alex de Waal, especialista na questão sudanesa, «Os árabes de Darfur são negros, indígenas, africanos e muçulmanos, tais como os não-árabes. (...) Comunidades de muçulmanos africanos sudaneses contra outras comunidades de muçulmanos africanos sudaneses é trágico, mas não pode ser correctamente designado de genocídio»⁸. O agravamento das clivagens identitárias com base na etnia é um fenómeno recente, uma vez que até há bem pouco tempo os habitantes de Darfur se identificavam a si próprios primeiro como sudaneses (identidade nacional), depois como «habitantes do oeste» ou de Darfur (identidade regional) e só depois como «árabes» ou «africanos» (identidade étnica).

Vejamos o significado daquilo que é geralmente considerado como identidade árabe em termos étnicos, culturais e políticos. No que se refere à etnia, não existem muitos árabes em Darfur e só uma pequena percentagem em todo o Sudão, já que a maioria é negra. No plano cultural, o termo árabe refere-se àqueles que utilizam o árabe como primeira língua e, em alguns casos, aos que adoptaram um estilo de vida nómada. Neste sentido, muitos tor-

naram-se árabes ou foram arabizados, uma vez que são africanos negros que falam árabe (sendo portanto simultaneamente as duas coisas). Mesmo que a herança cultural tenha pesado mais na História do Sudão do que a pureza genética, o Governo islâmico de Cartum apostou numa distinção rígida entre «árabes» e «africanos», introduzindo uma definição ideológica e racista de «árabe» por oposição ao «negro» inferior, por forma a justificar a repressão de várias comunidades. A reacção oficial inicial à crise em Darfur ilustra esta política: o Governo preferiu negar a existência de uma oposição política ao regime, denunciando a insurreição como uma tentativa africana de «limpar Darfur da raça árabe».⁹ Actualmente, os efeitos desta política e a existência de uma dimensão étnica em alguns dos massacres é inegável, uma vez que muitas das vítimas de violação referem ter sido tratadas por «*abid*», que significa «escravo», ou por «*zurug*», o termo depreciativo em árabe para «negro».

Isto conduz-nos à identidade política. Neste plano, existe uma identidade árabe que foi promovida pela elite governante em Cartum como a identidade do poder e da nação sudanesa, a qual é relativamente nova em Darfur. A região foi historicamente a base do Movimento Mahdista que derrotou os britânicos há cerca de um século e do Partido Umma (actualmente liderado pelo neto do Mahdi), sendo que o crescimento do movimento islâmico veio alterar o panorama político de Darfur apenas na última década com a tentativa de «islamizar» (mais do que arabizar) a região. O Islão como identidade política sofreu ele próprio uma mudança significativa, já que a identidade islâmica histórica de partidos tradicionais, como o Partido Umma ou o Partido Unionista Democrático, diverge fortemente da orientação modernista e radical do Islão político, preconizada por Al-Turabi na Frente Islâmica Nacional (FIN). Se os primeiros são partidos de massas que pretendem chegar ao poder através de eleições, a FIN é um partido com uma base social urbana e de altos quadros que pretendiam tomar o poder através de uma aliança com parte do exército, tal como aconteceu em 1989. A crise dos últimos dois anos em Darfur é exemplificativa da crise do regime islâmico e da emergência de uma identidade política árabe cada vez mais restrita. Enquanto identidade política, o termo «africano» é ainda mais recente, tendo origem por oposição ao Governo «árabe» e na tentativa do movimento rebelde do sul – SPLM/A – em conglomerar a oposição ao regime sob a etiqueta de «africanos».

Em segundo lugar, a composição das partes beligerantes desmente em grande medida a preponderância das «causas étnicas» do conflito, na medida em que as maiores tribos árabes da região recusaram participar nos combates ou integrar as milícias *Janjaweed*, enquanto muitas comunidades africanas não apoiam os movimentos rebeldes.

Com efeito, o próprio Governo está dividido entre aqueles que são favo-

ráveis ao actual processo de paz com o Sul e os que consideram terem existido concessões inaceitáveis, tendo estes sido os principais impulsionadores dos *Janjaweed* em Darfur durante a década de 90. As milícias pró-governamentais não são uma organização monolítica nem de comando centralizado, constituindo antes uma amálgama de grupos, alguns dos quais com forte base de apoio local. Neste sentido, os *Janjaweed* foram criados com base apenas em algumas comunidades árabes, existindo outras que recusaram entrar em confronto com as comunidades negras ou que não se identificam com a clivagem entre «árabes» e «africanos» em Darfur: por exemplo, grupos árabes como os *Beni Hussein*, os *Dorok*, ou os *Tama*, foram eles próprios alvos dos ataques das milícias. Isto demonstra que a estratégia política e militar do Governo, tanto em Darfur, como nas outras regiões do Sudão, tem apostado na contenção e, em alguns casos, eliminação, de todos aqueles que exigem mais direitos e desafiam o regime, sejam eles árabes ou negros, muçulmanos ou cristãos.

Por outro lado, os próprios movimentos rebeldes têm uma composição multiétnica. O JEM inclui antigos membros do Congresso Nacional Popular, a facção dissidente do partido no Governo, próxima de Hasan al-Turabi, o ideólogo da revolução islâmica que teve lugar nos primeiros anos do regime instalado em 1989.¹⁰ Al-Bashir e Al-Turabi, antigos aliados da Frente Islâmica Nacional, afastaram-se uma década depois, quando este assinou um memorando com os rebeldes do sul, acordando na necessidade de se opor ao caminho totalitário do regime e reconhecendo o direito do Sul à autodeterminação. Al-Turabi dedicou-se então a espalhar os fundamentos políticos do Islão entre as etnias muçulmanas africanas de Darfur e os seus apoiantes formaram um grupo islâmico de Darfur que acabaria por se tornar no JEM. Tem por isso uma presença mais localizada e multiétnica na região, na medida em que se tornou um espaço de acolhimento para muitos daqueles que advogam um «Islão africano».

Quanto ao SLA, é formado essencialmente por efectivos «africanos», mas conta igualmente com a participação de algumas tribos árabes de Darfur, igualmente descontentes com o regime.¹¹ Muitos deslocados acusam o movimento rebelde SLA, de base étnica Zaghawa, de atacar várias aldeias e exercer represálias contra comunidades que consideram aliadas do Governo ou que são tradicionalmente rivais dos Zaghawa.¹² Os ataques perpetrados pelo SLA em Novembro de 2004 a alguns campos de deslocados controlados pelo Governo (Tawila e Kalma) apontam para um ciclo de vinganças e contra-vinganças que afecta, sobretudo, a população civil. Mais do que a divisão étnica, a clivagem mais saliente situa-se entre aqueles que são encarados como apoiantes do regime e os que se consideram rebeldes.

Em terceiro lugar, o aumento das tensões deriva de uma multiplicidade de factores como o agravamento das condições económicas, a erosão dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos e a tomada de medidas administrativas que vieram desequilibrar as relações de poder entre comunidades.

Durante séculos, as comunidades árabes nómadas do norte de Darfur têm seguido padrões de migração sazonal, viajando para a zona sul da região na estação seca em busca de alimento para o gado e retirando-se novamente para as franjas do deserto do Sahel na estação das chuvas.¹³ As tensões entre os agricultores e nómadas em torno da terra e da água estiveram desde sempre presentes na região, mas eram normalmente geridas através de mecanismos tradicionais complexos envolvendo a teia de rotas do gado e de rios que atravessam as planícies, bem como conferências de chefes tradicionais (*ajaweed/muatamarat al-sulh*). Sendo o norte de Darfur uma área afectada pela desertificação e por períodos sucessivos de seca que se agravaram em 1984–85, as comunidades árabes têm sido obrigadas a mover-se cada vez mais cedo para sul, o que suscitou um aumento das tensões com os agricultores negros, que vêem as suas colheitas danificadas pelo gado e outros animais. Estas tensões começaram então a degenerar em incidentes violentos de pequena escala, o que, acompanhado pelo grande influxo de armas leves na região durante a década de 90, levou a população a armar-se para proteger os seus recursos. Neste contexto, o grande plano de Muḥammad al-Qadhafi para criar no final dos anos 80 uma «cintura árabe» através do Sahel teve reflexos importantes em Darfur, uma vez que foram armados vários grupos árabes ao longo da fronteira com o Chade com o objectivo de formarem uma Legião Islâmica.¹⁴ Estes legionários utilizaram Darfur como base e embora o plano tenha sido rapidamente esquecido, os seus efeitos residuais permanecem na região, já que se pensa que muitos dos actuais *Janjaweed* tenham sido treinados na Líbia.

As tensões relativas a questões da terra vieram posteriormente a ser agravadas pelas reformas administrativas de 1994, que concederam a membros de comunidades étnicas árabes novas posições de poder, sendo interpretadas pelas comunidades negras como uma tentativa de enfraquecer a sua liderança e poder tradicional na região. No seio dos grupos étnicos Fur, Masaalit e Zaghawa, muitos acreditam que os recentes ataques por parte das milícias *Janjaweed* e das forças governamentais são parte integrante de uma campanha deliberada para reorganizar a distribuição das terras na região e, dessa forma, beneficiar as comunidades árabes. É, assim, indubitável, que a estratégia política e militar prosseguida pelo Governo sudanês, assente numa manipulação das tensões étnicas e no uso de milícias étnicas para combater os rebeldes, veio contribuir de forma significativa para um aumento da clivagem

entre árabes e não-árabes.¹⁵ A questão é que os dois níveis de conflitualidade – o conflito entre várias comunidades pelo controlo dos recursos escassos e o conflito de causas políticas entre movimentos rebeldes e o Governo – se tornaram de tal forma interligados que passou a ser impossível destrinchá-los.

A resposta da comunidade internacional: intervenção política

Apesar da amplitude do conflito e da gravidade da crise humanitária, a resposta da comunidade internacional foi ambígua, tardia e descoordenada.

Numa primeira fase, a complexidade do conflito em Darfur, a resistência do Governo sudanês em internacionalizar a questão e o receio da comunidade internacional em comprometer todo o processo de paz em curso com os rebeldes do sul, vieram permitir ao Governo prosseguir a sua estratégia militar. A prioridade internacional era claramente fazer avançar as negociações entre o Governo e o SPLM/A, conseguindo a assinatura dos protocolos pendentes, que representavam um esforço conjunto de mediação de organizações regionais e doadores bilaterais há vários anos. No entanto, a tentativa de minimizar ou ignorar a crise política e humanitária em Darfur deixou, a partir de certa altura, de ser exequível, face às denúncias de violações graves dos direitos humanos naquela região. Só a partir de Março de 2004 se passou a considerar que o novo foco de conflito, sendo reflexo de um alargamento da rebelião aos opositores do regime no norte, é também fundamental para o processo de paz ao nível nacional.

Numa segunda fase, a ausência de coordenação entre posições multilaterais e bilaterais, a colisão entre agendas e a existência de outras prioridades ao nível internacional determinaram a relutância e a lentidão da resposta. A realidade é que, após cerca de dois anos de conflito, a comunidade internacional não tomou ainda qualquer medida punitiva contra o Governo sudanês, numa altura em que a imposição de sanções económicas e militares e a existência de um força internacional de paz com poderes efectivos de conter a violência seriam essenciais para uma reversão da situação.

Nas Nações Unidas, a procura do máximo consenso possível relativamente a esta questão tem impedido a existência de um posição suficientemente firme e robusta que permita enviar uma mensagem clara ao Governo sudanês.

Apesar de ter assumido o compromisso de desarmar as milícias árabes no acordo de cessar-fogo assinado no Chade a 8 de Abril de 2004 – reafirmando-o no comunicado assinado com as Nações Unidas a 3 de Julho e novamente no Plano de Acção de 5 de Agosto¹⁶ –, o Governo sudanês desrespeitou claramente a primeira resolução aprovada pelo Conselho de Segurança (Resolução 1556 de 30 de Julho de 2004), a qual lhe conferia 30 dias para cumprir os objecti-

vos de desarmar as milícias locais e iniciar o processo de responsabilização dos culpados. Já a resolução 1564, proposta pelos Estados Unidos e aprovada a 20 de Setembro de 2004 com as abstenções da Argélia, China, Paquistão e Rússia, sofreu numerosas alterações de conteúdo por forma a aligeirar ou tornar mais vaga a resposta quanto à impunidade das milícias e à incapacidade de assegurar a segurança das populações. O esvaziamento do texto vaticinou a sua ineficácia. Por exemplo, o texto ameaça apenas «considerar a aplicação de medidas adicionais tal como previsto no Artigo 41 da Carta das Nações Unidas», evitando assim a referência expressa a sanções, o que conduziria a um veto chinês. A 19 de Novembro, o Conselho de Segurança reunido em Nairobi adoptou nova resolução exigindo a cessação dos actos violentos por parte do Governo, dos grupos rebeldes e de outros grupos armados, sem incluir qualquer referência a sanções ou à responsabilidade do Governo em desarmar e punir os efectivos *Janjaweed*.

A divisão no seio do Conselho de Segurança é evidente. Por um lado, verificamos a existência de uma posição diplomática forte por parte da administração norte-americana, cujos interesses estratégicos passam por um isolamento do regime de Cartum. No início dos anos 90, o apoio a Saddam Hussein na primeira Guerra do Golfo e as ligações a redes islâmicas fundamentalistas levaram o Governo norte-americano a colocar o Sudão na lista negra de apoiantes do terrorismo internacional, desenvolvendo uma política de apoio aos regimes vizinhos – como a Etiópia, a Eritreia ou o Uganda – no sentido de criar um ambiente favorável ao derrube do regime. Face ao novo contexto da segurança internacional após o 11 de Setembro, a crise de Darfur constitui uma oportunidade estratégica para os EUA integrarem África na «luta global contra o terror», assim como oferece ao regime em Cartum uma última possibilidade de obter ajuda daqueles que se opõem à política norte-americana. A pressão diplomática exercida pelos Estados Unidos, no início muito criticada por alguns Estados europeus por ser «demasiado agressiva», revelou-se essencial para obter pequenos avanços, como sejam uma maior cooperação do Governo sudanês para remover algumas barreiras à ajuda humanitária ou a aceitação do início das negociações com os dois movimentos rebeldes. No entanto, a relutância em intervir directamente em conflitos em África desde o fracasso na Somália, bem como a existência de outras prioridades estratégicas como o Iraque, levam a que o papel dos EUA se limite ao campo da actuação diplomática, sem qualquer presença militar directa.

No pólo oposto, países como a China ou a Rússia têm desempenhado um papel fundamental no bloqueio a muitas das decisões internacionais de penalização ao Governo sudanês, em consequência de interesses económicos significativos. O primeiro, não sendo formalmente aliado do Sudão, é ac-

tualmente o seu maior parceiro comercial e a *Chinese National Petroleum Corporation* possui a maior concessão petrolífera no sul de Darfur. Para além disso, Cartum compra e recebe equipamento militar de vários países, incluindo a China, a Rússia e a Bielorrússia. Quatro dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança vendem armas ou estão em negociações deste tipo de acordos com o Governo sudanês, cuja capacidade de compra aumentou significativamente desde 1999, altura que teve início a exportação de petróleo, que tem actualmente uma de cerca de 345 mil barris por dia. Após a assinatura de um cessar-fogo no sul em Outubro de 2002, muito do equipamento adquirido para o esforço de guerra nessa região foi transferido para outras zonas do território, incluindo Darfur.

No seio da União Europeia, várias divergências têm igualmente impedido posições concertadas relativamente ao rumo a seguir. Em Julho de 2004, enquanto a França afirmava a necessidade de permitir à União Africana resolver o problema sem envolvimento externo, a Alemanha defendia uma actuação mais firme e a Grã-Bretanha equacionava mesmo o envio de tropas, de acordo com a doutrina do dever de ingerência em catástrofes humanitárias. No entanto, a ameaça do uso da força revelou-se pouco plausível, num cenário em que a Grã-Bretanha se encontra comprometida até ao limite, quer em termos de recursos militares, quer em termos de credibilidade política, devido ao Iraque. A própria esquerda britânica encontrou-se moralmente desarmada pela sua posição relativamente à questão iraquiana, ou seja, pela insistência que o uso da força pelo Ocidente é sempre, por definição, uma opção errada.¹⁷

Entre os debates mais acesos ao nível internacional está a questão de saber se o termo «genocídio» se aplica ao conflito em Darfur, o que tem atrasado uma intervenção mais clara e coordenada.¹⁸ Os Estados Unidos encontram-se praticamente isolados nesta questão, uma vez que foram o único Estado a atribuir essa classificação através de uma moção aprovada pelo Senado e de uma declaração proferida pelo secretário de Estado, Colin Powell. No entanto, a administração norte-americana afirmou simultaneamente que essa avaliação não acarreta qualquer obrigação objectiva de intervir, distanciando-se assim da Convenção das Nações Unidas sobre Genocídio, que desde 1948 apela aos signatários para prevenirem e punirem todos os actos desta natureza. O debate não é puramente académico ou semântico, mas antes político, uma vez que ao imperativo legal de agir se junta uma obrigação moral, após a inacção generalizada no genocídio no Ruanda. As organizações internacionais de direitos humanos alertam, assim, para o erro diplomático norte-americano, ao absterem-se de intervir depois de ter caracterizado o conflito como genocídio, o que vem prejudicar o significado e importância da Convenção.

Com efeito, a maior parte dos especialistas internacionais, a União Africana e as próprias Nações Unidas, reconhecem e condenam a dimensão étnica de algumas das atrocidades cometidas, mas classificam a situação em Darfur como uma «crise humanitária», salientando o carácter político do conflito e a existência de graves violações dos direitos humanos, bem como o facto essencial de existirem atrocidades cujo grau e gravidade exigem uma resposta internacional urgente. A declaração unilateral por parte dos Estados Unidos veio mesmo introduzir um elemento de desestabilização e de bloqueio nas negociações de paz, tendo o Governo sudanês acusado a administração norte-americana de estar a utilizar o termo genocídio como instrumento da campanha política interna durante as eleições presidenciais de Novembro de 2004.

A resposta da comunidade internacional: intervenção militar

Ao nível militar, os principais actores internacionais apostam num reforço da actuação da União Africana (UA) no terreno. Esta posição coincide com a progressiva tendência de não envolver directamente tropas dos países desenvolvidos em situações de conflito em África, para além de evitar uma maior relutância por parte do Governo sudanês, devido a possíveis acusações de ingerência ou de imperialismo.

O recente protagonismo da organização pan-africana insere-se nas alterações profundas que marcam o panorama de intervenção e mediação nos conflitos ainda prevaletentes em vários países e regiões de África. Estas mudanças dizem respeito a um reforço evidente das capacidades institucionais e técnicas africanas nesta área, quer ao nível continental, quer ao nível regional, derivando de um conjunto variado de factores internos e externos convergentes.

A perda de importância estratégica do continente africano ao nível internacional durante a década de 90, a existência de desaires marcantes ao nível da intervenção externa (como a Somália em 1992 ou o Ruanda em 1994) e a reorientação dos esforços militares para outros pontos do globo (como o Médio Oriente ou os Balcãs) vieram traduzir-se na relutância dos países mais desenvolvidos em correrem riscos no que concerne a um envolvimento efectivo de recursos humanos em intervenções militares em África. Com efeito, apesar de vários milhares de tropas europeias e norte-americanas estarem actualmente envolvidas em missões de paz em África, a maior parte destas enquadra-se em arranjos *ad-hoc* bilaterais ou em missões de carácter muito específico e de duração limitada, não sendo parte integrante de operações alargadas das Nações Unidas. Esta tendência está igualmente ligada ao surgimento de programas de apoio à capacitação das organizações africanas no campo

da segurança e da paz. É o caso do Programa ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*) criado pelos Estados Unidos em 2003 em substituição do programa já existente desde 1995 (o ACRI), do RECAMP (*Reinforcement de la Capacité de Maintien de la Paix*), implementado pela França, ou ainda do apoio multilateral concedido pela União Europeia no quadro da «*Africa Peace Facility*», criada em Abril de 2004. A renovada importância de alguns países africanos devido às questões ligadas à luta contra o terrorismo têm motivado igualmente algumas acções regionais dos EUA no sentido de treinar e equipar diversos países para um maior controlo das fronteiras e detecção de movimentos suspeitos, como acontece actualmente com a *Trans Sahara Counter Terrorism Initiative* (antes conhecida por *Pan Sahel Initiative*), dirigida às forças de segurança de oito países do norte de África e da faixa do Sahel.

Ao nível continental, a União Africana – criada em 2002 em substituição da OUA – elegeu desde logo a prevenção e resolução de conflitos como campo privilegiado de actuação, ciente da importância vital da estabilidade político-social para a prossecução de quaisquer planos de desenvolvimento e de integração na economia mundial. Se é certo que a longa história de insucessos nas tentativas de integração de África suscita algum cepticismo, a nova organização é claramente menos ideológica e mais pragmática, desde logo pelo consenso emergente nas mais altas esferas da política africana, de que cada país é inevitavelmente afectado pelos outros. Isto representa uma mudança de filosofia importante, já que, pela primeira vez, os Estados africanos parecem dispostos a abdicar de parte da sua soberania em nome de valores como a paz ou a boa governação. Neste sentido, a existência de um mecanismo de «revisão pelos pares» (*peer review*), ao qual o Gana foi o primeiro a submeter-se, é um passo importante para a promoção da transparência ao nível das políticas públicas, da legitimidade interna e da credibilidade externa dos regimes políticos. Apesar da África estar, no seu todo, ainda muito longe de constituir uma verdadeira «comunidade de segurança», a criação do Parlamento Pan-Africano e do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA – onde nenhum dos 15 membros possui direito de veto –, podem igualmente vir a constituir-se como órgãos vitais na área da democracia e da paz, caso sejam ultrapassados os problemas de sustentabilidade financeira actualmente existentes.

Uma das componentes essenciais do CPS é o estabelecimento de um Sistema Continental de Alerta Antecipado (*Continental Early Warning System* – CEWS), o qual estará estreitamente ligado às unidades de observação e monitorização das organizações sub-regionais – como as que estão a ser estabelecidas no seio do IGAD, da Comunidade de Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África

Austral (SADC). Estas unidades deverão coligir e processar os dados a nível sub-regional e transmiti-los para a sala de situação do CEWS. A metodologia, largamente inspirada no princípio da subsidiariedade, assume uma importância acrescida no contexto africano, onde a falta de recursos a todos os níveis obriga a que não se dupliquem esforços.

Ao nível regional, o reforço de capacidades de mediação e intervenção é evidente, como ilustram os processos de paz actualmente em curso no Burundi (mediação sul-africana e missão da UA), República Democrática do Congo (mediação sul-africana), Somália e Sudão (mediação do IGAD), Libéria ou Serra Leoa (mediação e intervenção da CEDEAO). A capacidade de responder em tempo útil ao surgimento de conflitos violentos deverá vir a ser reforçada nas cinco sub-regiões africanas através da formação de *Brigadas stand-by* em cada uma delas, sob supervisão máxima da União Africana e sempre em estreita coordenação com as Nações Unidas. No entanto, persistem problemas delicados com o envolvimento de países vizinhos em conflitos internos. Este factor pode vir a ser minimizado com o reforço da capacidade de intervenção no âmbito continental, através da criação de uma força militar no seio da própria UA, tal como foi decidido no início de 2004 pelos líderes africanos. A «*African stand-by force*» representa um novo paradigma para manutenção da paz em África e terá cerca de 15 000 efectivos distribuídos em cinco brigadas de forças militares, policiais e observadores, podendo ser mandatada por decisão do Conselho de Paz e Segurança da UA, através de maioria de dois terços.

Apesar de ter actuado muito à semelhança das forças de paz das Nações Unidas (com cada país a controlar os seus soldados), a primeira missão de paz da UA, realizada entre Abril de 2003 e Junho de 2004 no Burundi, constituiu um exercício importante na preparação de uma força própria. A *African Union's Mission in Burundi* (AMIB), constituída por cerca de 2600 efectivos militares da Etiópia, Moçambique e África do Sul, desempenhou um papel muito positivo na prossecução das tarefas para as quais estava mandatada – supervisionar o cessar-fogo, apoiar iniciativas de desmilitarização e contribuir para a estabilidade política do país –, mas debateu-se desde o início com limitações financeiras importantes que acabaram por ameaçar a continuidade da missão.

A actuação das Nações Unidas continua assim, a ser essencial para os diversos processos de paz em curso nos países africanos, não só por razões práticas, mas igualmente como factor de legitimação das intervenções regionais. Nos últimos anos, esta intervenção tem-se desenrolado por várias vezes numa fase posterior à imposição da segurança por forças regionais com mandatos específicos de curta duração, sendo esses contingentes absorvidos pelas mis-

sões das Nações Unidas – tal como aconteceu em 2004 na Libéria (em que a maior parte dos 3500 soldados da ECOMIL foi integrada na UNMIL), na Costa do Marfim (1400 efectivos da CEDEAO absorvidos pela UNOCI) e no Burundi (2650 efectivos militares da AMIB integrados na Operação das Nações Unidas no Burundi – UNOB). Isto tem permitido colmatar as limitações financeiras das forças regionais, resolvendo simultaneamente o problema da lentidão na implementação das forças das Nações Unidas no terreno.

No Sudão, um cenário semelhante poderá ser provável no futuro, embora todo o processo de formação de uma força internacional de paz para Darfur esteja ainda presente apenas nos debates académicos. O envio de 310 efectivos militares (principalmente ruandeses e nigerianos) e 185 observadores para supervisão do cessar-fogo assinado em Abril de 2004 revelou-se claramente insuficiente face à dimensão da crise e do próprio território, não obstante o facto da sua presença ser essencial para pressionar Cartum a uma mudança de atitude.¹⁹ Depois de meses de resistência, a ameaça de sanções levou o Governo sudanês a aceitar o aumento do número de efectivos da UA para 3320, integrando a Missão Africana no Sudão (MIAS). Não existe, porém, uma alteração significativa de mandato, o que proíbe qualquer acção militar contra as partes beligerantes, limitando a capacidade de proteger e defender as populações. Neste contexto, a tentativa de policiar um cessar-fogo inexistente arrisca-se a tornar-se numa tarefa impossível. Para além disso, verificou-se uma disponibilização imediata dos efectivos por parte dos países africanos, mas o apoio logístico internacional – comunicações, equipamento, veículos, combustíveis e apoio médico – demorou mais do que o previsto, fazendo arrastar durante meses o destacamento das tropas.

A actuação da UA tem sido igualmente fundamental ao nível diplomático, uma vez que, por um lado, assumiu de forma enérgica a liderança na supervisão do cessar-fogo e, por outro, encetou desde o início esforços concertados no sentido de promover um processo político que possa conduzir a uma resolução pacífica e duradoura do conflito.²⁰ Apesar das divergências aparentemente inconciliáveis entre Governo e movimentos rebeldes, o objectivo de colocar as duas partes frente a frente na mesa das negociações está a ser cumprido: após várias rondas de negociações falhadas (em Adis Abeba em Julho e Abuja em Agosto/Setembro), as partes beligerantes mostram-se dispostas a continuar o processo, sob mediação da UA. No início de Novembro, a assinatura de dois protocolos – um relativo à situação humanitária e outro às questões básicas de segurança – pode constituir uma base para o diálogo. Contudo, a maior parte das reivindicações prévias dos grupos rebeldes não obtiveram ainda qualquer resposta por parte do Governo sudanês, como sejam o desarmamento das milícias pró-governamentais, o fim da impunidade

para os perpetradores de crimes, a realização de um inquérito sobre as alegações de genocídio, acesso humanitário ilimitado e libertação dos prisioneiros de guerra. Sem estas garantias e com violações constantes do cessar-fogo, as negociações políticas ameaçam tornar-se uma sucessão de acordos falhados, em que as partes cedem na assinatura de acordos para ganharem tempo e prosseguirem a sua estratégia militar no terreno. Um outro aspecto tem a ver com a descoordenação entre a ala política e militar dos rebeldes, já que muitos dos combatentes do SLA desconhecem os compromissos assumidos pela sua liderança política, em resultado de uma fraca organização e coesão do movimento.

A resposta da comunidade internacional: intervenção humanitária

Em Darfur, as consequências humanitárias do conflito são devastadoras: cerca de 70 mil mortos, mais de 1,6 milhões de deslocados internos, 200 mil refugiados no Chade e um total de 2,2 milhões de pessoas afectadas pela guerra, numa população que é de 6 milhões.²¹ As Nações Unidas alertavam desde há muito para a possibilidade de uma catástrofe humanitária. Em Setembro de 2003, um documento emitido pelo coordenador da ajuda humanitária no Sudão estabelecia a «Iniciativa Especial para o Grande Darfur», na qual alertava não só para a desertificação progressiva, mas também para a existência de disputas inter-étnicas derivadas da crescente competição entre comunidades pastoras e agrícolas pelos poucos recursos da região. Em Dezembro do mesmo ano, a situação humanitária em Darfur foi considerada pela ONU como uma das piores do mundo, tendo sido feito um apelo ao respeito pela lei humanitária internacional e a um acesso sem limitações às zonas afectadas. A obtenção de um cessar-fogo humanitário tornou-se então na principal prioridade diplomática.

Para além da insegurança constituir um impedimento importante à chegada da ajuda humanitária, a estação das chuvas implicou a perda das colheitas e aumentou ainda mais a dificuldade no acesso às povoações por parte das dezenas de organizações – agências das Nações Unidas e ONG – actualmente no terreno. Para além disso, a burocracia subjacente à ajuda humanitária em países em conflito é particularmente pesada no Sudão, onde todo o processo desde o pagamento da ajuda até à chegada aos beneficiários demora mais de quatro meses, se considerarmos os problemas burocráticos, as questões logísticas de transporte num território vasto, a dispersão dos numerosos campos de deslocados, ou o desvio dos alimentos por parte de grupos armados. Várias ONG presentes no terreno relatam restrições e atrasos impostos pelas autoridades governamentais, como limitação dos voos, procedimentos morosos para a obtenção de vistos, ou dificuldades na contratação de pessoal. O

Governo invocou por várias vezes preocupações de segurança como justificação para obstruir a passagem da ajuda humanitária, tal como já havia feito no sul do país.

A pressão internacional teve reflexos positivos ao nível do acesso aos campos de refugiados e deslocados, tal como demonstra o aumento do número de agências presentes.²² No entanto, a violência nas zonas rurais continua a originar um aumento do número de pessoas que se dirige aos campos, tornando a ajuda manifestamente insuficiente. Só durante o mês de Julho de 2004, o número estimado de deslocados internos aumentou de 200 mil para 1,2 milhões. A má nutrição e as doenças ainda matam menos do que a violência, sendo que cerca de 160 mil pessoas continuavam em Novembro de 2004 isoladas das agências humanitárias devido à insegurança generalizada, principalmente na zona sul de Darfur.

O apelo das Nações Unidas para a crise em Darfur, lançado em Março de 2004 e abrangendo um período até final de Dezembro, solicitava contribuições no valor dos 530 milhões de dólares (depois revisto para 720 milhões), dos quais apenas 52% haviam sido cobertos até ao final de Agosto. Também o plano humanitário para Darfur, previsto para ser implementado pelas agências das Nações Unidas e organizações não-governamentais em 90 dias (de Junho a Agosto), ficou muito aquém do financiamento solicitado, ilustrando o hiato entre as necessidades identificadas e a resposta correspondente.²³ O programa humanitário foi sendo alargado até aos limites, à medida que mais e mais pessoas chegavam aos campos de deslocados, conduzindo a uma insuficiência e falta de continuidade da ajuda. No final de Novembro foi lançado o programa de ajuda ao Sudão, que no total apela a contribuições na ordem dos 1,5 mil milhões de dólares para actividades humanitárias e de desenvolvimento pós-conflito, dos quais cerca de 600 milhões para Darfur (em que 400 milhões são para ajuda alimentar).²⁴

Tal como acontece há vários anos no sul do território, os Estados Unidos são o maior doador em Darfur, assegurando cerca de 42% da ajuda.²⁵ Entre os principais doadores encontram-se ainda o Reino Unido (14,2%), a Alemanha (4,8%), a Holanda e a Noruega (respectivamente com 4,3% e 2,1%). A Comissão Europeia é claramente o maior doador multilateral, assegurando aproximadamente 12,5% do total da ajuda concedida desde o início do conflito em Darfur, o qual representava em Setembro de 2004 um montante global de 591 milhões de dólares. Os dados incluem os montantes distribuídos ao Chade e Darfur, a todos os actores humanitários e às actividades de monitorização desenvolvidas pela União Africana. A maior parte destas contribuições foram recebidas nos últimos meses, à medida que se multiplicavam os apelos das Nações Unidas e da multiplicidade de organizações humanitárias presentes no terre-

no. As agências da ONU são as principais canalizadoras da ajuda, uma vez que até final de Outubro cerca de 53% das contribuições lhes foram destinadas, seguindo-se as ONG internacionais (28%) e a Cruz/Crescente Vermelho (6%), bem como a União Africana (com cerca de 8% do total da ajuda, destinados aos esforços de supervisão do cessar-fogo).

A construção da paz

Considerando que no curto-prazo a comunidade internacional pode ter um papel fundamental na contenção da violência, através de uma combinação de medidas que tenham influência concreta numa mudança de atitude por parte do Governo sudanês,²⁶ também é necessário salientar que as iniciativas humanitárias e de protecção imediata das populações não devem fazer esquecer questões de médio-prazo, que se revelam essenciais para um eventual processo de paz.

A realização de investigações concretas aos crimes de guerra já cometidos e o desarmamento das duas partes – milícias e grupos rebeldes – estão no cerne de um processo que se adivinha longo. Neste sentido, a Resolução 1564 do Conselho de Segurança estabelece uma comissão internacional de inquérito para investigar as acusações de violação da lei humanitária internacional e para identificação dos perpetradores. No entanto, a tarefa só será cumprida com rigor e eficácia se existir uma colaboração clara por parte do Governo sudanês, o que não é o caso, já que este tem sistematicamente utilizado o argumento de que não controla as milícias. No entanto, o facto de o criador ter perdido o controlo da criação não desresponsabiliza o primeiro da necessidade de contribuir para a sua dissolução ou reorganização. Se é verdade que qualquer tentativa de desarmamento dos *Janjaweed* poderá resultar em combates no seio das milícias árabes e entre estas e o Governo, por outro lado, a mera incorporação de parte destes efectivos nas forças policiais não parece trazer qualquer acréscimo de segurança às populações, já que é improvável uma correspondência imediata entre a mudança de uniforme e a mudança de actuação. Para além disso, mesmo que alguns membros das milícias sejam capturados e conduzidos a julgamento, enfrentarão um sistema judicial pouco independente, onde os juízes do sul foram substituídos por árabes, sendo-lhes tendencialmente menos hostis.

A situação é ainda mais complexa, pelo facto de o conflito ter atraído não só muitos daqueles que estão descontentes com o processo de paz no sul – mesmo que de lados opostos – bem como criminosos de toda a faixa do Sahel, os quais beneficiam do caos através acções de pilhagem e roubos, sendo praticamente impossíveis de controlar. Assiste-se igualmente a uma militarização evidente da zona de fronteira entre o Sudão e o Chade, com o surgimento

de diversos grupos armados, quer para combater ao lado de uma das partes do conflito, quer para aproveitar economicamente a presença de refugiados. Os próprios movimentos rebeldes parecem atravessar uma crise de liderança,²⁷ em que vários comandantes militares começam a agrupar-se para actuar em benefício próprio, podendo eventualmente apontar para uma mudança da natureza do conflito, no sentido de surgirem novos actores («senhores da guerra») e aumentar a complexidade das alianças.

Não existem soluções simples e rápidas para a região. Do ponto de vista humanitário, os refugiados e as populações em geral vão necessitar de apoio prolongado e contínuo durante vários meses; em termos de ajuda ao desenvolvimento, a reconstrução de casas, aldeias e meios de subsistência demorará anos. No plano político, a paz não será sustentável sem um acordo que equacione de forma adequada as causas subjacentes ao conflito. Mas a fragilidade de toda a situação evidente: por um lado é improvável que o Governo sudanês desenvolva medidas concretas no sentido da paz sem que exista uma pressão internacional forte e coordenada; por outro lado, essa pressão pode aumentar a hostilidade em relação aos Estados Unidos e aos governos ocidentais em geral, reforçando as posições mais extremistas no seio da elite governante e comprometendo a implementação do Acordo de paz no sul.²⁸ Esta situação tem favorecido claramente a tática de Cartum, que aposta em ganhar tempo no sul para persuadir a comunidade internacional a diminuir as suas exigências em Darfur.

Por outro lado, torna-se necessária uma abordagem mais coerente por parte da comunidade internacional. Na República Democrática do Congo, cerca de quatro milhões de pessoas morreram nos últimos cinco anos sem grandes pressões internacionais: as milícias Hema e Lendu que operam no leste do país são em grande medida agentes de Estados vizinhos (nomeadamente do Ruanda), sem que seja exigido o seu desarmamento. Em vários distritos do norte do Uganda, mais de 80% da população foi impedida de aceder às suas terras e confinada a zonas específicas pelo Governo, tendo sido na prática abandonada à fome e aos ataques esporádicos dos rebeldes do *Lord's Resistance Army* (LRA), que desde 1988 combate o regime ugandês. No entanto, o Uganda continua a beneficiar de montantes elevados de ajuda internacional, sem que exista qualquer condenação destas práticas. Kampala e Kigali são aliados dos EUA e do Ocidente em geral, estando portanto sujeitos a reacções internacionais mais pálidas e a níveis de pressão muito inferiores àquelas que têm sido aplicados ao Governo em Cartum. Da mesma forma, o facto de os EUA terem recusado submeter-se aos padrões internacionais de respeito pelos direitos humanos, através do Tribunal Penal internacional, vem enfraquecer a sua legitimidade moral em exigir o julgamento dos culpados pe-

los abusos cometidos pelo Governo sudanês. Estas contradições acabam por conferir espaço de manobra para a prossecução de estratégias militares em detrimento de processos de paz, abrem nichos para a legitimação interna de regimes ditatoriais – não só no Sudão – e favorecem uma cultura de impunidade pouco consentânea com os princípios do direito internacional.

Para além disso, os instrumentos internacionais existentes revelam-se desadequados face à natureza das hostilidades. Um exemplo é o mandato conferido à missão de paz da UA, que não lhe permite proteger de forma efectiva as populações. Outro, menos referido, é a inexistência de mecanismos legais internacionais que permitam apoiar as inúmeras vítimas de violação, já que os membros da Comissão de supervisão do cessar-fogo da União Africana apenas podem tomar conta das ocorrências e relatá-las ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sem que qualquer acção subsequente seja desencadeada.

Por fim, é necessário encetar um processo de paz e reconciliação abrangente no Sudão, que reflecta de forma adequada a interligação entre conflitos, favoreça a inclusão de vários grupos na esfera do poder, a distribuição mais equitativa das riquezas, ou um reconhecimento efectivo dos direitos das populações. Protegido pela imensidão do território, confortado pelas receitas do petróleo e sem uma oposição interna forte, o regime islâmico apenas seguirá esse caminho se fortemente pressionado pelo exterior, como o próprio processo de Naivasha demonstra. Existindo uma posição mais clara por parte da comunidade internacional, os acordos assinados entre o Governo e o SPLM/A relativos à partilha de poder e dos recursos poderão constituir uma linha orientadora para as negociações de paz sobre Darfur, incluindo a questão da autonomia.²⁹

Da mesma forma, a evolução da crise em Darfur irá por sua vez determinar os desenvolvimentos políticos e militares futuros noutras zonas do território, tanto mais que as causas centrais do conflito são nacionais. É pouco provável que exista uma resolução efectiva do conflito que se desenrola desde 1983, sem que haja uma melhoria significativa da situação em Darfur, o que pode conduzir a uma situação arrastada de «nem paz, nem guerra» que é considerada insustentável pelo SPLA e que se exprime já no aumento das tensões na zona do Alto Nilo.

Se é inegável que o Acordo de Paz constitui uma esperança para milhões de sudaneses que agora regressam às suas terras, é igualmente necessário salientar que esta é uma paz essencialmente política, em que vários grupos rebeldes rivais do Sul, norte e leste, bem como partidos políticos que foram deixados de fora dos arranjos de partilha de poder e riquezas constantes no Acordo já declararam o seu sentimento de exclusão relativamente a todo o

processo. A questão da independência do sul esteve durante anos no cerne das motivações desta guerra civil, pelo que é difícil perspectivar um regime que tolera pacificamente todo um processo legal que poderá, em última análise, conduzir à secessão do sul, se for esse o resultado do referendo a realizar daqui a seis anos. A pressão exercida quer por elementos do SPLA que duvidam das reais intenções do Governo sudanês, quer pela ala dura do regime e por sectores do norte descontentes com as concessões dos Protocolos que constituem o Acordo de Paz, pode comprometer anos de negociações e conduzir a um cenário de caos e fragmentação no paradoxo afro-árabe que se tornou hoje o Sudão.

Daí que a assinatura de um Acordo seja apenas mais um passo num longo processo de avanços e recuos, em que o apoio pós-conflito por parte da comunidade internacional – seja para a constituição de um novo Governo, seja para a formação de um exército unificado, seja ainda para a remoção de milhares de minas – se revela essencial. Os Acordos com o sul não equacionam, por exemplo, a questão da responsabilização dos culpados por graves violações dos direitos humanos durante a guerra, contribuindo para uma cultura de impunidade que em Darfur é também reinante. A constituição de abordagens de justiça transitória («*transitional justice*»), criando espaços de reconhecimento dos erros e de exorcização dos traumas, poderá contribuir, numa fase posterior à cessação efectiva das hostilidades, para restaurar o sentido moral da justiça, reforçando igualmente o princípio essencial da indivisibilidade da paz no país.

Notas

- 1 Sobre a guerra no sul, por exemplo, ver Barnabas L. Wama, *Prolonged Wars: The War in Sudan*, (Air Command and Staff College, Março de 1997); e, Gabriel R. Warburg, «Sudan: Diversity and Conflict in an Unstable State» (*Middle Eastern Studies*, Vol. 29, nº 2, Abril de 1993), pp. 339–54.
- 2 O Governo sudanês e o principal movimento rebelde no sul assinaram, em Outubro de 2002 um cessar-fogo, que permitiu o avanço das negociações de paz relativas a questões fundamentais como a segurança, a autonomia, ou a partilha de riquezas em zonas problemáticas (Abyei, Montanhas Nuba e Nilo Azul). Os seis protocolos entretanto assinados foram integrados num Acordo Geral de Paz, que inclui a elaboração de uma nova Constituição e um período de seis anos de transição, findo o qual será realizado um referendo sobre a auto-determinação do sul. Prevê ainda a existência de um governo de partilha de poder, a cessação da imposição da *sharia* ao sul e a partilha equitativa das receitas do petróleo e gás natural entre o norte e o sul. Garang, o líder dos rebeldes, será vice-presidente de al-Bashir. Para além da mediação regional, o processo de paz contou igualmente com a mediação dos Estados Unidos, Reino Unido e Noruega.
- 3 Tora Bora é o epíteto conferido pelas forças governamentais aos rebeldes do SLA. Refere-se aos combatentes da resistência Taliban e da Al-Qaeda que escavavam refúgios na região de Tora Bora, no Afeganistão, para escaparem aos militares norte-americanos.
- 4 Apesar de reivindicarem origens árabes e de falarem igualmente a língua árabe, os Baqqaras resultam etnicamente de uma mistura com os seus vizinhos «africanos» após a sua chegada ao sul de Darfur no século XVIII.
- 5 Estes relatórios incluem não só relatos de vítimas, mas igualmente indicações de localização dos campos de treino e documentos oficiais onde membros do Governo apelam ao apoio militar dos *Janjaweed*, ou fornecem instruções aos governadores provinciais no sentido de tolerarem as actividades destas milícias.
- 6 A propósito das ligações entre o Governo e as milícias árabes, ver International Crisis Group (ICG), «Darfur Deadline: A New International Action Plan» (*Africa Report*, nº 83, 23 de Agosto de 2004); Marc Lacey, «In Sudan, militias' shadowy identity clouds situation» (*International Herald Tribune*, 7 de Agosto de 2004); Koert Lindijer, «Reining in the Militia» (*BBC News*, 5 de Agosto de 2004); e, «Government Officials implicated in supporting Janjaweed militias» (*UN News Centre*, 19 de Julho de 2004).
- 7 Relativamente à radicalização do regime instalado desde 1989 em Cartum, consultar Carolyn Fluehr-Lobban, «Islamization in Sudan: A Critical Assessment» (*The Middle East Journal*, Vol. 44, nº 4, Outono de 1990), pp. 638–48; Jean Gueyras, «Guerre au Sud, Répression au Nord: Au Soudan, le pouvoir islamiste se consolide» (*Le Monde Diplomatique*, Julho de 1994), pp. 6–7; e, Milton Viorst, «Fundamentalism in Power: Sudan's Islamic Experiment» (*Foreign Affairs*, Vol. 74, nº 3, Maio/Junho de 1995), pp. 45–58.
- 8 Alex de Waal, «Darfur's deep grievances defy all hopes for an easy solution» (*The Observer*, 25 de Julho de 2004).

- 9 Robert Collins, «Le désastre du Darfur» (*Géopolitique Africaine*, nº 15/16, Verão/Outono de 2004), pp. 59–60.
- 10 Hasan Al-Turabi foi preso em Fevereiro de 2001 e, de novo, em Março de 2003, tendo o seu partido sido banido em Março de 2004. No final de Setembro de 2004, o Governo acusou-o de uma tentativa de golpe de Estado para derrubar o presidente Al-Bashir, o que motivou a detenção de 14 membros do Congresso Nacional Popular. No entanto, os movimentos rebeldes de Darfur consideraram a acusação como uma tentativa de desviar a atenção internacional por parte do Governo sudanês.
- 11 Até Fevereiro de 2003, o SLA denominava-se Frente de Libertação de Darfur, tendo depois mudado o nome em consequência dos ganhos obtidos pelo movimento rebelde do sul SPLM/A nas negociações relativas ao conflito norte-sul.
- 12 David Blair, «Ancient Tribal Feuds add to Carnage in Sudan» (*Daily Telegraph*, 13 de Agosto de 2004).
- 13 Tradicionalmente, as comunidades de acolhimento apresentavam os nómadas com um animal de criação. Em troca, o gado fertilizava as pastagens antes da época de semear os campos. As comunidades nómadas deixavam igualmente uma oferta – normalmente um ou dois camelos, a sua moeda de troca mais valiosa – em agradecimento pela utilização das terras.
- 14 Os árabes da zona oeste do Sudão estavam entre as bases de recrutamento desta legião, tendo conduzido várias acções de pilhagem contra as populações locais.
- 15 Sobre a manipulação governamental das tensões étnicas, ver ICG, «Darfur Rising: Sudan's New Crisis» (*Africa Report*, nº 76, 25 de Março de 2004).
- 16 O texto do Plano de Acção pode ser consultado em [<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/3543740.stm>].
- 17 Sobre a posição britânica, por exemplo, consultar David Clark, «Why both Blair and the left have been silent on Sudan» (*The Guardian*, 2 de Julho de 2004), ou Ewen MacAskill, «Blair draws up plans to send troops to Sudan» (*The Guardian*, 22 de Julho de 2004).
- 18 Sobre este assunto, ver Marc Lacey «The carnage in Sudan: Some see Genocide», (*International Herald Tribune*, 24 de Julho de 2004); ou «US Congress unanimously defines Darfur violence as genocide» (*UN News Centre*, 23 de Julho de 2004).
- 19 Sobre a presença das tropas da UA no Sudão, consultar David Mozersky «Help the African Union protect Darfur's people» (*International Herald Tribune*, 25 de Agosto de 2004).
- 20 Todas as resoluções e documentos oficiais da União Africana relativamente à crise em Darfur podem ser encontrados em <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm>.
- 21 Estes números são referentes ao período de Março de 2003 a Dezembro de 2004. O número de vítimas mortais baseia-se apenas nos dados fornecidos pelos principais campos de deslocados existentes na região.
- 22 Se em Março de 2004 estavam apenas 37 agentes humanitários no terreno, em Novembro existiam 788 trabalhadores estrangeiros e mais de 5700 sudaneses a participar na ajuda humanitária, num total de 44 Organizações Não-Governamentais (ONG) internacionais e nove agências das Nações Unidas. Actualmente, as principais ONG presentes em Darfur são o Comité Internacional da Cruz Vermelha, os Médicos sem Fronteiras e a Oxfam, enquanto o PAM, OMS e

- UNICEF representam mais de $\frac{2}{3}$ dos funcionários das Nações Unidas.
- 23 Informação detalhada sobre este plano pode ser encontrada em «90-Day Humanitarian Action Plan for Darfur» (28 de Junho de 2004).
- 24 O facto do apelo humanitário mundial ter sido de 1,7 mil milhões de dólares para 14 países em conflito (dos quais 1,5 para o Sudão) ilustra o grau de importância desta crise humanitária.
- 25 Todos os dados relativos às contribuições externas podem ser consultados em Office of the UN Resident and Humanitarian Co-ordinator for the Sudan, «Funding Overview for the Darfur Crisis» (15 de Dezembro de 2004).
- 26 Entre estas podemos destacar, o aumento de tropas da UA e a alteração de mandato por forma a permitir a protecção efectiva de civis, a extensão do embargo de armas ao Governo sudanês ou o congelamento dos bens de altas patentes militares e membros do Governo, a implementação imediata da Comissão Internacional de inquérito estabelecida na Resolução 1564 do Conselho de Segurança de 18 de Setembro de 2004.
- 27 A polarização pode ser ilustrada pela cisão no JEM, conduzindo ao surgimento, em Novembro de 2004, de uma nova facção denominada de Movimento Nacional para a Reforma e o Desenvolvimento.
- 28 Editorial, «Darfur Dilemmas», (*The Financial Times*, 27 de Agosto de 2004).
- 29 O responsável do Alto Comissariado das Nações Unidas no Sudão, Ruud Lubers, sugeriu no final de Setembro de 2004 que um dos caminhos essenciais para conter a rebelião em Darfur seria a concessão de uma autonomia relativa à região.

