



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JEANE SILVA DE FREITAS

O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E DA UNIÃO AFRICANA (UA)
NA MEDIAÇÃO DO PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA DO SUDÃO DO
SUL (2005-2012)

JOÃO PESSOA

2014

JEANE SILVA DE FREITAS

**O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E DA UNIÃO AFRICANA (UA)
NA MEDIAÇÃO DO PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA DO SUDÃO DO
SUL (2005-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann

JOÃO PESSOA

2014

F866p Freitas, Jeane Silva de

O papel das Nações Unidas (ONU) e da União Africana (UA) na mediação do processo de independência do Sudão do Sul (2005-2012) [manuscrito] : / Jeane Silva de Freitas. - 2014.
159 p. : il.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação, 2014.

"Orientação: Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, Pró-Reitoria de Pós-Graduação".

1. Mediação internacional 2. ONU 3. União Africana I.
Título.

21. ed. CDD 327.17

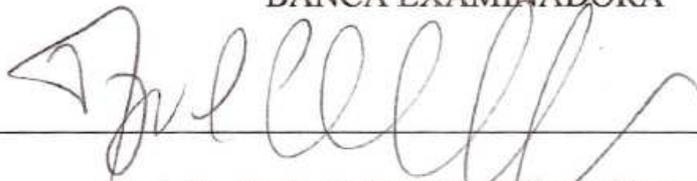
JEANE SILVA DE FREITAS

**O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E DA UNIÃO AFRICANA (UA)
NA MEDIAÇÃO DO PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA DO SUDÃO DO
SUL (2005-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em: 23 / 05 / 2014

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann /UEPB
Orientador



Prof. Dr. Ana Paula Maielo Silva /UEPB
Examinador interno



Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira/UFPB
Examinador externo

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, a Deus. Em seguida, aos meus pais, José e Maria Dapaz. Aos meus irmãos, Jucelio, Marcelo e Rosângela. Aos meus sobrinhos, Flavio Alex e Bruno. Por fim, dedico a minha querida vó Maria, *in memoriam*, por seu amor e presença em meus pensamentos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por seu imenso amor e por ter sido meu refúgio e fortaleza durante todo esse processo. Sem Ele ao meu lado, nada teria conquistado e, certamente, não teria conseguido chegar até aqui.

Aos meus pais, José de Freitas e Maria Dapaz, pela dedicação, ensinamentos e apoio, cujos sacrifícios me proporcionaram as realizações presentes.

Aos meus irmãos e cunhada, Jucelio, Marcelo, Rosangela e Rosana pelo companheirismo de todas as horas.

Ao meu orientador, o professor Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, por sua imensa dedicação, paciência e humildade em partilhar comigo seu vasto conhecimento ao longo desse estudo. Por ter acreditado neste projeto, mesmo antes que a própria autora confiasse que seria possível.

Aos professores Marcos Alan S. V. Ferreira e Ana Paula Maielo Silva, por terem aceitado fazer parte desse estudo com suas contribuições e discussões construtivas.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB pela humanidade em partilhar seus conhecimentos e experiências acadêmicas, contribuindo dessa forma para minha formação profissional.

Aos meus companheiros de jornada acadêmica, agradeço pelas discussões, boas risadas e carinho. Em especial, a Wembley Lucena, George Bronzeado, Aline Chianca, Thiago Cavalcante, Paulo Henrique, Thalita Melo, Thalita Borba, Jessica Machado, Sibelle Macedo, Nayara Monteiro, Luzimeire Pereira, Bruno Falcão e Jan Marcel.

Agradeço a minha querida amiga de mestrado, Alana Ribeiro, por em tão pouco tempo de convivência ter demonstrado tanto carinho por minha pessoa. A minha querida amiga, Mariana Lyra, por sua alegria contagiante e por ter tornado nossas tardes de aulas muito mais agradáveis.

As minhas amigas de longa data e para toda vida, Cledna Pereira e Daniela Luna, pela imensa amizade, companheirismo, respeito e carinho dedicados a minha pessoa em todas as horas.

Aos queridos amigos e, não menos importantes, Jerfferson Amorim, Fernanda Queiroga e Marli Fidelis, pelas orações e palavras positivas ao longo desses anos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa.

“Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele, por sua origem ou ainda por sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender e, se podem aprender a odiar, podem ser ensinadas a amar”.

“Ser livre não é apenas quebrar as próprias correntes, mas viver de uma maneira que respeite e aumente a liberdade dos demais”.

[Long Walk to Freedom (1995)]
Nelson Mandela

“Gentileza gera Gentileza”
José Dadrino (Profeta Gentileza)

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo debater a efetividade do papel mediador da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Africana (UA) na resolução do conflito do Sudão do Sul. Argumenta-se que essa atuação mediadora impactou de forma considerável nas negociações entre a república do Sudão e a república do Sudão do Sul, uma vez que: (i) percebeu-se um cessar-fogo nas hostilidades entre as partes beligerantes, especialmente, nas regiões fronteiriças entre os dois Estados sudaneses; (ii) uma ativa efetividade, por parte das operações de paz da ONU e UA, em assegurar a proteção civil e a ajuda humanitária em face da escalada da violência na região; (iii) o estabelecimento de acordos mais significativos em relação às questões pendentes, principalmente no que se referiu à criação de uma Zona Desmilitarizada em Abyei. Discute-se, inicialmente, o estudo com uma compreensão teórica acerca da Mediação Internacional no pós-Guerra Fria visando a esclarecer suas principais premissas. Considerando-se a importância da mediação na resolução de crises internacionais, tomaram-se por base os variados tipos de mediadores. Em seguida, passou-se para a apresentação descritiva do caso prático, o conflito do Sudão do Sul, buscando-se discutir as implicações do Acordo Geral de Paz (CPA) e sua posterior implementação, em 2005. Nesse caso, procuraram-se ressaltar as questões relacionadas à partilha das riquezas, a delimitação das fronteiras e a soberania da região de Abyei. Por fim, analisou-se o papel mediador da ONU e da UA, enquanto meios de resolução de conflitos, frente a essas questões pendentes, resultantes do CPA, no biênio 2011-2012. Para tanto, apontou-se seus acertos e falhas na condução do processo de mediação desse conflito e na manutenção da paz nas áreas beligerantes. Diante do exposto, volta-se para a pergunta central desse estudo: qual a efetividade da ONU e da UA, como instituições mediadoras, na construção e promoção da paz no Sudão do Sul? Frente aos pontos levantados, argumenta-se que a efetividade da referida mediação pôde ser constatada em termos do impacto humanitário no terreno, das ações emanadas pelo Conselho de Segurança da ONU e pelo Conselho de Paz Africano em conter a violência nos Estados do Jonglei e Abyei. Portanto, esta dissertação se estrutura à luz da pesquisa qualitativa-analítica, exploratória e descritiva sobre os temas da Resolução de Conflitos, da Mediação Internacional e das Organizações Regionais e Internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Mediação Internacional. ONU. União Africana. Sudão do Sul.

ABSTRACT

This dissertation aims to discuss the effectiveness of the mediating role of the United Nations (UN) and the African Union (AU) in solving the conflict in Southern Sudan. We argue that this action mediating impacted considerably in the negotiations between the republic of Sudan and the republic of South Sudan, since: (i) it was established a ceasefire in hostilities between the warring parties, especially in the border regions between the two Sudanese states; (ii) an active effectiveness on the part of the peacekeeping operations of the UN and AU to ensure civilian protection and humanitarian aid in face of escalating violence in the region; (iii) the establishment of the most significant agreements regarding the outstanding issues, especially regarding the creation of a demilitarized zone in Abyei. First, we discussed International Mediation Theory in Post-Cold War Era to clarify its main assumptions, thus considering the importance of mediation in solving international crises, taking as a basis the various types mediators. Then we carried out a descriptive presentation of the case study, the conflict in Southern Sudan, seeking to discuss the implications of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) and its subsequent implementation in 2005. In this case, we sought to emphasize issues related to wealth distribution, delimitation of borders and sovereignty of Abyei. Finally, we examined the mediating role of the UN and the AU, as a means of conflict resolution, facing these outstanding issues arising from the CPA in 2011-2012. To do so, we pointed up its successes and failures in driving this conflict mediation process and the maintenance of peace in warring areas. Given the above, we point the central question of this study: what is the level of effectiveness of the UN and the AU as mediating institutions in building and promoting peace in South Sudan? Before the points raised, we argued that mediation effectiveness could be observed in terms of humanitarian impact on the region, actions issued by the UN Security Council and the African Peace Council in curbing violence in the States of Jonglei and Abyei. Therefore, this dissertation is structured based on qualitative analytical, exploratory and descriptive research on issues of Conflict Resolution, International Mediation, and Regional and International Organizations.

KEYWORDS: International Mediation. UN. African Union. South Sudan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo de conflito de Galtung	28
Figura 2 - Planejamento para uma negociação	32
Figura 3 - Modelo de mediação de Coleman/Raider	36
Figura 4 - Modelo de contingência da mediação	56
Figura 5 - Mapa dos reinos e sultanatos do Sudão	64
Figura 6 - Mapa do Sudão após a independência do domínio britânico, em 1956	71
Figura 7 - Mapa do Sudão do Sul no pós-independência	89
Figura 8 - Principais áreas de contestação fronteiriça em 2010	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferentes contextos, mecanismos e táticas de mediação.....	61
Quadro 2 - Comparação da transição política no Sudão, 1953-2010.....	87

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Mortes por conflito armado na África Subsaariana – 1946-2006..... 99
- Gráfico 2** - Desenvolvimento da ajuda humanitária para o Sudão, 1995-2009..... 121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados da Mediação 1945-1989.....	55
Tabela 2 - Recentes atividades de mediação do DPA na África	112
Tabela 3 - Efetividade da Mediação ONU-UA entre 2006-2012.....	130

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAPS	Arquitetura da Paz e Segurança Africana
ACUA	Acto Constitutivo da União Africana
ABC	Comissão de Fronteira de Abyei
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AMIS	Missão da União Africana para o Sudão
APD	Acordo de Paz para o Darfur
ARS	Aliança de Oposição para a Relibertação da Somália
ASF	Força de Reserva Africana
CMCA	Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem
CPA	Acordo Geral de Paz
CSCE	Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSPUA	Conselho de Segurança e Paz da União Africana
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
ECCAS	Comunidade Econômica dos Estados Centro Africana
FRODEBU	Frente para a Democracia no Burundi
GNPOC	<i>Greater Oil Petroleum Operating Company</i>
GOSS	Governo do Sudão do Sul
GUN	Governo de Unidade Nacional
IGAD	Autoridade Inter-Governamental para o Desenvolvimento
IGADD	<i>Intergovernmental Authority on Drought and Development</i>
IOU	<i>Informing, Opening, and Uniting</i>
JEM	Movimento de Igualdade e Justiça
JJUS	Unidades Integradas Conjuntas
JMOC	Comitê Conjunto de Observadores Militares
JMST	Equipe de Apoio Conjunto de Mediação da UA/ONU
JOC	Comitê de Supervisão Conjunta de Abyei
MSU	Unidade de Apoio à Mediação
NIF	Frente Nacional Islâmica
NRA	Exército de Resistência Nacional
NRM	Movimento de Resistência Nacional

OEA	Organização dos Estados Americanos
OIs	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PCN	Partido do Congresso Nacional
PSC	Conselho de Paz e Segurança
PST	Equipe de Suporte para a Paz
SPA	Plano de Ação Estratégica
SPLM	Exército de Libertação do Povo do Sudão
SPLM/A	Movimento Popular Armado de Libertação do Sudão
SSPS	Serviço de Polícia do Sudão do Sul
TFG	Governo de Transição Federal da Somália
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana no Darfur
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISFA	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei
UNMISS	Missão das Nações Unidas para a República do Sudão do Sul
UNOSOM	Missão das Nações Unidas na Somália
UPRONA	Partido da União para o Progresso Nacional
SAF	Forças Armadas do Sudão
SLM/AW	Movimento de Libertação do Sudão
SPA	Plano de Ação Estratégico
TPI	Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA.....	25
2.1	O PROCESSO DE PEACEMAKING NO CONFLITO INTERNACIONAL	25
2.2	A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL	33
2.2.1	Funções da mediação em crises internacionais.....	38
2.2.2	Habilidades do mediador	40
2.3	TIPOS DE MEDIADORES	42
2.3.1	Mediador facilitador	43
2.3.2	Mediador formulador	45
2.3.3	Mediador manipulador	46
2.3.4	Mediador como oferecedor de recompensa ou sanção.....	46
2.3.5	O papel das Organizações Internacionais como mediadores	47
2.4	A EFETIVIDADE DA MEDIAÇÃO.....	53
2.4.1	Condições para a efetividade na mediação internacional.....	58
3	PROCESSO DE FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DO SUDÃO DO SUL: A IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO GERAL DE PAZ (CPA) - 2005.....	63
3.1	NATUREZA DA DISPUTA: FATORES PROEMINENTES DO CONFLITO DO SUDÃO.....	63
3.1.1	A estrutura histórica das relações entre o Norte e o Sul sudanês	66
3.1.2	Nacionalismo e independência do Sudão.....	69
3.2	O ACORDO GERAL DE PAZ (PCA) E A DIMENSÃO PÓS-CONFLITO.....	74
3.3	A SECESSÃO DO SUDÃO DO SUL: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS.....	83
3.3.1	A evolução do conflito sudanês no pós independência	91
4	ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA DO PAPEL MEDIADOR DA ONU E DA UNIÃO AFRICANA NO PROCESSO DE SECESSÃO DO SUDÃO DO SUL NO PÓS- INDEPENDÊNCIA (2011-2012).....	98
4.1	PROCESSOS DE MEDIAÇÃO NA ÁFRICA	98

4.1.1 O caso do Burundi	103
4.1.1 O caso de Uganda	106
4.1.2 A relação mediadora da União Africana e seus parceiros	108
4.2 A ATUAÇÃO DA ONU E DA UA NO CONFLITO DO SUDÃO	114
4.2.1 A UNAMID	118
4.2.2 A UNMISS.....	121
4.2.3 A UNISFA	127
4.3 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA MEDIAÇÃO DA ONU E DA UA NO CONFLITO SUDANÊS	131
5 CONCLUSÃO.....	139
REFERÊNCIAS	146

1 INTRODUÇÃO

A ideia inicial para o desenvolvimento desse trabalho surgiu do interesse pessoal em matéria de conflitos africanos, dentro do contexto da Mediação Internacional, notadamente, o trabalho executado por Organismos Internacionais no campo da Resolução de Conflitos. Parte desse estudo já havia sido desenvolvido na produção da monografia, quando tratou dos conflitos africanos dentro da conjuntura da Guiné-Bissau. Considerando as Nações Unidas e a União Africana como instrumento para essa análise, em relação à mediação, aprofundou-se o estudo dessa área ao se utilizar a vertente da efetividade de suas atuações, redimensionando-se e especificando a forma como um campo bastante abrangente do conhecimento pode ser discutido, a partir de um prisma diferente.

Dessa forma, a mediação dentro do campo da Resolução de Conflitos constitui o eixo central que permeia essa Dissertação. Para tanto, pretende-se abordá-la no âmbito relacional de sua efetividade com os respectivos resultados para inseri-la no contexto da Mediação Internacional. O escopo dessa abordagem pretende particularizar a mediação das UA/ONU no conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul durante o período compreendido entre 2005-2012, analisando se a atuação dessas Organizações impactou efetivamente na construção e promoção da paz no Sudão do Sul.

Em todos os sistemas sociais, por mais simples ou complexos, e independentemente de sua localização no tempo e no espaço, são construídos por três métodos básicos de gestão de conflitos: a violência e a coerção (física e psicológica); diversas formas de barganha e negociação; e o envolvimento de uma terceira parte. Uma análise das relações entre as nações sugere que esses métodos ou são constituídos dentro da estrutura das relações internacionais, a exemplo das Nações Unidas, ou são conscientemente empregados por atores internacionais (BERCOVITCH, 1985: 737).

Nessa conjuntura, a negociação e a mediação têm sido os mecanismos que mais tem atraído a atenção dos atores internacionais no processo de gerenciamento e resolução de conflitos. Na contemporaneidade, os conflitos são permeados por uma sofisticação e uma capacidade bélica altamente destrutiva, que poderia tornar um litígio doméstico em uma ameaça internacional. Nesse contexto, a mediação surgiu como uma alternativa para a resolução de conflitos por vias pacíficas e que oferece uma maneira eficaz de lidar com as diferenças entre os Estados antagônicos (BERCOVITCH, 1991: 3).

A mediação não é um fenômeno recente no sistema internacional, na verdade, é uma das formas mais antigas de resolução de conflitos. Na antiguidade, muitas sociedades não

ocidentais já a utilizavam como um mecanismo duradouro para resolver suas contendas (BERCOVITCH; FRETTER, 2004). Somente a partir do século XX, no entanto, que essa prática foi identificada como um processo estruturado e que poderia ser implantado dentro do sistema jurídico formal. No início, a mediação foi empregada nas relações de trabalho para evitar as greves. Mas, aos poucos, percebeu-se que esse processo também poderia ser benéfico em outras áreas jurídicas, a exemplo das varas de família e o direito penal (ZARISKI, 2011: s/p).

No âmbito internacional, a mediação se tornou uma atividade mais proeminente no pós-Guerra Fria, isso porque os estudiosos dessa corrente buscaram compreender, a partir desse período, as circunstâncias nas quais os processos de mediação se tornavam mais eficazes e/ou produziam resultados bem sucedidos em direção a finalização do conflito (LANZ et al. 2008: 9). Com essa percepção, uma vasta gama de atores, incluindo-se as Organizações Internacionais e Regionais, os Estados e até mesmo alguns indivíduos, têm-se envolvido na prevenção e resolução dessas controvérsias internacionais por meio do diálogo, utilizando-se da negociação e da mediação.

Nesse contexto, variadas questões também foram analisadas e identificadas como potenciais fatores influenciadores dos resultados de uma mediação, seja no sentido positivo – a resolução completa do litígio – ou em termos parciais, como o cessar-fogo entre as partes. As mediações podem causar não apenas a mudança da forma como as partes conflitantes interagem, mas também, produzem as bases para futuras negociações. No entanto, a avaliação positiva de uma mediação não é uma tarefa fácil, uma vez que essa análise não está estritamente limitada à simples produção de um acordo de paz entre as partes. Partindo-se desse pressuposto, outro aspecto importantíssimo nesse processo se refere ao trabalho dos mediadores, pois caso esse ator possua um conjunto de habilidades pró-ativas, o mesmo poderá contribuir consideravelmente para melhorar a situação humanitária no terreno e, assim, proporcionar um ambiente de esperança para as populações afetadas pelo conflito (LANZ et al. 2008: 9).

Considerando este último fator, esta Dissertação buscou delimitar seu campo de análise em torno da atuação pró-efetiva da UA/ONU a partir das estratégias empregadas por essas Organizações no processo de resolução do conflito sudanês, especialmente no que se referiu à obtenção de resultados favoráveis à minimização da violência nas áreas onde o conflito se encontrava mais latente, na proteção dos civis sudaneses vulneráveis ao litígio e no avanço das negociações em relação aos pontos contestados pelas partes.

Dito isto, o processo de uma mediação é, muitas vezes, mais importante do que a própria mensuração dos resultados, pois uma estrutura linear de avaliação não seria capaz de captar essa dinâmica. Por essas razões, um quadro de cálculo normativo não seria apropriado para determinadas situações, tendo em vista que os mandatos dos mediadores são compostos por um conjunto de atividades que englobam a flexibilidade e a margem de manobra na obtenção dos resultados. Nesse caso, os mediadores possuem a possibilidade de experimentar ou mudar as estratégias quando necessário, ou seja, a tática que parece ser eficaz para um conflito pode não funcionar em outro. Assim, torna-se potencialmente contraprodutivo limitar a ação do mediador apenas ao escopo normativo, o que, por sua vez, não significa dizer que a mediação ocorra em vácuo legal (LANZ et al. 2008: 11).

Por outro lado, o sucesso de uma mediação depende, em certa medida, de um grau de envolvimento dessa terceira parte na disputa. Mediante tal circunstância, estabelecer-se-ia, implicitamente, um nível de dependência entre os conflitantes e o mediador. Essa estratégia permitiria criar um ambiente em que o mediador angariasse concessões de um ou de ambos os lados conflitantes. Ao mesmo tempo, em alguns litígios internacionais, as partes passaram a considerar mais o fator da confiança do que propriamente a questão da imparcialidade do mediador na obtenção de resultados bem sucedidos, a exemplo da atuação mediadora das organizações regionais. Apesar de ser uma mediação considerada potencialmente tendenciosa, a importância atribuída para o papel desses atores incide sob o nível de interação que os mesmos estabelecem com os litigantes, considerando-se que, em tese, eles possuem um conhecimento mais detalhado das partes e das questões contestadas por esses atores.

Os conflitos civis são fenômenos desestabilizadores antigos, mas que se apresentam na contemporaneidade com novas nuances, em que os Estados, por si só, não são capazes de controlá-los e, portanto, necessitam estabelecer uma cooperação mais eficiente com outras instituições. Essa parceria se justificaria em função da atuação desses organismos na esfera da despolitização, pois, além de desempenharem atividades no campo funcional também são entidades consideravelmente neutras. Assim, as Organizações Internacionais e Não-Governamentais buscaram exercer um papel mais pró-ativo nas negociações dos litígios internacionais, notadamente, porque passaram a atuar como mediadores nesses acordos políticos. Sendo assim, a relevância concedida ao papel das OIs está relacionada, principalmente, ao plano da competência, uma vez que essas instituições passaram a operar em áreas que antes competiam exclusivamente à jurisdição do Estado, como a manutenção da paz, da segurança internacional e dos problemas relacionados ao âmbito social de cada Estado.

Desse modo, considerando-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Africana (UA) dentro do escopo da Mediação Internacional, uma vez que essa temática será o eixo diretivo dessa Dissertação, têm-se como objeto de estudo a mediação da ONU e da UA no conflito do Sudão do Sul. Surgindo nesse sentido, o ponto de partida dessa Dissertação, de acordo com a seguinte pergunta: qual foi a efetividade¹ da ONU e da UA, enquanto instituições mediadoras, na construção e promoção da paz no Sudão do Sul?

Em termos conceituais, a mediação internacional é considerada como um processo político com intervenção de um terceiro, todavia, sem tomar por base a utilização direta da força nem tão pouco a assistência em favor de uma das partes (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 437). Desse modo, a tarefa do mediador seria, evidentemente, criar condições favoráveis ao diálogo e assegurar que as partes envolvidas na disputa tenham liberdade de opinião e autonomia nas tomadas de decisões.

Assim, considerando a Mediação Internacional como eixo central dessa dissertação, e o conflito do Sudão do Sul, o objeto dessa pesquisa, a hipótese formulada foi a de que a atuação da ONU e da UA no contexto da mediação do conflito sudanês impactou positivamente no campo estratégico para a diminuição da violência entre o Sudão e o Sudão do Sul, uma vez que essas Organizações buscaram criar um ambiente propício para os Estados sudaneses estabelecerem acordos mais significativos em direção à resolução do conflito. Nesse sentido, sendo a mediação regional um mecanismo considerado complementar ao modelo de intervenção internacional, afirma-se que o concerto entre a ONU e UA permitiu a promoção da paz, mas também alertou para o fato de que essa atuação conjunta possibilitou minimizar, de certa forma, as possíveis influências tortuosas dos países do Primeiro Mundo, no sentido de que os esforços para essa pacificação partiram também da própria região, empoderando-a.

Nessa direção, a presente Dissertação tem como objetivo geral analisar a atuação e a efetividade da Mediação Internacional – personificada no papel da ONU e da UA - enquanto meios de resolução de conflitos, no contexto da crise entre o Sudão e o Sudão do Sul, no período compreendido entre 2005-2012. Dentro desse escopo, os objetivos específicos pretendem: a) Debater teoricamente a importância da mediação internacional na resolução de crises internacionais; b) Perceber as implicações positivas e negativas, após a determinação do Acordo Geral de Paz (CPA – sigla em inglês), para a população sudanesa; c) Avaliar a

¹ Esta Dissertação adotou o termo “efetividade”, referindo-se ao campo prático, ou seja, as práticas que foram utilizadas para minimizar a violência e angariar os acordos no contexto do conflito sudanês, ao invés do termo eficácia, por remeter à avaliação de “níveis”, ou seja, uma análise mais quantitativa.

efetividade nas articulações mediadoras entre as linhas de atuação da ONU e da UA na resolução do conflito sudanês.

A metodologia aplicada nessa pesquisa está baseada no método qualitativo-analítico, por proporcionar uma melhor compreensão das condições de manifestação do fenômeno estudado e não conter análises de dados estatísticos (GODOY, 1995: 21). Ao mesmo tempo, optou-se por uma pesquisa de caráter exploratório-descritivo por envolver tanto as revisões literárias como o estudo de caso (YIN, 2001: 19) e, dessa forma, pudesse-se estabelecer um maior diálogo entre a teoria e o objeto. Para o seu desenvolvimento, utilizou-se dois tipos de fontes: primárias e secundárias. As fontes primárias foram os documentos oficiais, como as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, versando sobre as questões referentes à situação humanitária no território sul-sudanês, as estratégias utilizadas pelas missões UNMISS e UNISFA no combate a violência contra a população civil e o andamento dos acordos estabelecidos entre os governos do Sudão e Sudão do Sul. No tocante as fontes secundárias, buscaram-se analisar a literatura específica referente à área de Relações Internacionais e suas subáreas, como a Segurança Internacional, a Resolução de Conflitos e as Organizações Internacionais, enquanto mecanismos de resolução pacífica de controvérsia, além do levantamento bibliográfico em relação à formação do conflito sudanês.

O marco temporal optado nesse estudo foi o período compreendido entre a implementação do Acordo Geral de Paz (CPA) e o ano subsequente à independência do Sudão do Sul, 2005-2012. A opção por esse eixo temporal partiu, principalmente, do elevado agravamento na crise sociopolítica sudanesa, particularmente, em decorrência das falhas provenientes dos termos acordados no CPA, frente às questões pendentes entre os dois Estados sudaneses, especialmente no que se referiu à partilha das riquezas derivadas do petróleo, a delimitação das fronteiras nacionais e o estatuto da região de Abyei, entre outros pontos subjacentes ao conflito. Entretanto, com a finalidade de proporcionar ao leitor maior compreensão sobre o processo de formação do Estado sudanês, bem como, das estruturas que envolveram as relações conflituosas entre o Norte e o Sul do Sudão, este estudo buscou descrever, ainda que sucintamente, esses fatores históricos fazendo uma inserção desde o período colonial - pois nessa época o regime político empregado pelos povos invasores, como os anglo-egípcios, contribuíram fortemente para a formação das dicotomias identitárias entre as populações nortistas e sulistas, considerando-se nessa conjuntura a imposição de pesados tributos e a utilização de mão-de-obra escrava sul-sudanesa – até o pós-independência do Sudão do Sul.

Desse modo, para melhor abrangência e sistematização do objeto estudado, essa Dissertação está estruturada em três capítulos. A primeira seção apresentará a Mediação Internacional, objetivando-se esclarecer suas nuances em torno da conceituação e área de abrangência, especialmente, no que se refere à sua efetividade na resolução de conflitos por vias pacíficas. Para tanto, partir-se-á inicialmente de uma perspectiva macro em relação ao processo de *peacemaking* no conflito internacional, para que, posteriormente, possa-se compreender sua efetividade no ambiente micro. Por fim, ressaltaram-se as características do mediador como potenciais dimensões para o sucesso ou o fracasso de uma mediação. Além disso, realizou-se uma discussão acerca das Organizações Internacionais com a finalidade de compreender como essas instituições podem atuar positivamente na mediação e na resolução de conflitos.

No que diz respeito ao segundo capítulo, discorrerá sobre o processo de formação do Estado do Sudão do Sul e a caracterização do conflito Norte/Sul sudanês no pós-CPA. Nesta fase da pesquisa, utilizou-se o caso do Sudão do Sul no sentido de ratificar a importância da atuação das Organizações Internacionais - ONU e União Africana - como mecanismo de mediação para a resolução de conflitos e, desse modo, particularizando o caso em apreço. Nesse sentido, realizou-se uma análise descritiva dos aspectos históricos, políticos, econômicos e socioculturais no processo de formação da república do Sudão do Sul. Afora essas diretrizes, abordou-se a implementação do CPA, em 2005, a fim de mitigar os problemas decorrentes desse Acordo que culminaram na separação dos dois Estados sudaneses.

Cabe acrescentar que o CPA foi um documento que representou extrema importância para a história do Sudão, pois além dos fatores políticos e econômicos acordados no mesmo também regulou as relações entre os dois partidos rivais e implantou as bases para a criação de duas nações separadas. No entanto, desde a declaração de independência da república do Sudão do Sul que algumas questões fundamentais, inseridas na redação do Acordo, permaneceram pendentes na agenda dos dois Estados sudaneses, sobretudo, no que concerne aos campos de petróleo localizados nas zonas fronteiriças, os conflitos étnicos e a contestação da soberania da província de Abyei, rica em recursos naturais, incluindo-se o petróleo, minerais e reservas de água potável (VERHOEVEN, 2012, s/p).

Por fim, o terceiro capítulo buscou analisar a atuação e a efetividade da mediação da ONU e da UA no referido conflito, lançando luzes sobre as consequências positivas dessa atuação para a região litigante e, conseqüentemente, para a população sudanesa. Nesta fase da dissertação, focou-se o estudo na problemática sudanesa a partir da independência do Sudão

do Sul, discutindo-se o biênio 2011-2012, para que se pudessem avaliar os impactos dessa intervenção sob os aspectos da diminuição da violência, da cessação das hostilidades entre as partes beligerantes e, conseqüentemente, no estabelecimento de acordos mais substanciais entre o Sudão e o Sudão do Sul. Para contemplar essa discussão, inicialmente, procurou-se descrever os processos de mediação bem sucedidos na África, tomando-se por base os casos dos conflitos no Burundi e em Uganda, por terem apresentado algumas características semelhantes ao estudo de caso em apreço. Em seguida, buscou-se averiguar os acertos e as falhas da mediação da ONU e da UA no conflito sul-sudanês, a partir da atuação das missões de paz da ONU nas áreas onde a violência se encontrava mais latente. Por fim, avaliou-se a efetividade mediadora dessas Organizações no campo da manutenção e promoção da paz sudanesa, enfatizando-se as estratégias utilizadas por esses atores para diminuir a violência *in loco* e protegerem a população civil.

Cabe acrescentar que o referente trabalho enfrentou algumas dificuldades para o desenvolvimento da pesquisa em relação à bibliografia específica sobre o detalhamento do conflito sudanês, particularmente, no tocante aos termos e condições nas quais se estabeleceram os acordos entre o Sudão e o Sudão do Sul. Considerando-se que os documentos de maior teor explicativo possuíam um caráter oficial e, portanto, sigiloso, as interpretações acerca da conjuntura do litígio partiram de análises secundárias em periódicos e jornais concernentes a temática supracitada, o que por sua vez, não permitiram um maior aprofundamento sobre as questões contestadas pelas partes, pois além da escassez bibliográfica, os documentos encontrados não apresentavam informações detalhadas sobre determinadas discussões ora abordadas, além do mais, vale ressaltar que o conflito ainda não chegou ao seu término, mesmo nos dias atuais.

Portanto, essa Dissertação intenta trazer uma contribuição para o estudo da Mediação Internacional, especialmente no que se refere ao papel das Organizações Internacionais no gerenciamento e resolução de conflitos no continente africano, sobretudo, o caso do litígio entre o Sudão e o Sudão do Sul. Ademais, atenta-se para o fato de que praticamente inexistem estudos e trabalhos acadêmicos sobre a temática apreciada, no Brasil. Assim, sendo a mediação um tema das Relações Internacionais, e a atuação da ONU e da UA - como instrumentos de pacificação internacional e regional - tentar-se-á responder ao questionamento que permeia essa Dissertação, ou seja, se essas Organizações, enquanto mecanismos mediadores, possibilitaram uma efetividade positiva na construção e promoção da paz no Sudão do Sul.

2 A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

2.1 O PROCESSO DE PEACEMAKING NO CONFLITO INTERNACIONAL

A resolução pacífica dos conflitos mundiais foi ratificada pelas Nações Unidas por meio da inclusão do Artigo 2, inciso 3 de sua Carta, o qual afirma, por sua vez, que os membros da referida Organização devem “resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais” (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS). Somando-se a esse princípio, o Artigo 33, inciso 1 da Carta “especifica como essas intervenções pacíficas devem ser feitas” (DUARTE, 2003:18):

As partes em uma controvérsia, que possa vir a construir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha (tradução nossa)² (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945 apud ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS).

Reforçando essa discussão, Waltz (2004: 23) distingue três níveis de causalidades para a recorrência da guerra no contexto internacional, cujo autor intitulou de “imagens”. São elas, respectivamente: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional. Nesse sentido, em conformidade com a primeira imagem, o pensamento do autor introduziu a ideia de que “o local das causas importantes da guerra reside na natureza e no comportamento do homem” (WALTZ, 2004: 23).

Na visão de Waltz, a primeira imagem buscava explicações não apenas nas particularidades dos indivíduos, mas também nas características inerentes a cada ser humano. A partir desse panorama se poderia, por exemplo, adotar “uma perspectiva calvinista sobre a política internacional e atribuir a suprema causa da guerra ao mal que habita em cada um de nós” (NYE, 2009: 44). Desse modo, o ponto de partida basilar para explicar as causalidades e recorrência da guerra seria a própria natureza e o comportamento do homem, funcionando como fatores de identificação dos “defeitos inextirpáveis” aos males do mundo (WALTZ, 2004: 27).

² Texto original: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Nessa direção, segundo a interpretação do pensamento hobbesiano feita por Limongi (2002: 19), “a condição natural do homem é uma condição de guerra de todos contra todos”. Ou seja, na lógica da concepção do “estado de guerra” hobbesiano, como não é possível conhecer antecipadamente as atitudes dos outros indivíduos, tal como, conhecemos as nossas, o que se pode fazer é “inferir, a partir do comportamento dos homens, quais podem ser as motivações que os levam a agir como agem [...]” (LIMONGI, 2002: 19).

Nesse sentido, o fator circunstancial explicativo das “paixões” e do “comportamento natural” dos indivíduos, deve-se a “igualdade natural entre homens” (LIMONGI, 2002: 21). Em outros termos, em uma situação hipotética, em que certo objeto não pudesse ser desfrutado coletivamente, as partes envolvidas na disputa tenderiam a se tornarem inimigos, e isso ocorreria porque para Hobbes “a inimizade e a disputa são comportamentos que se podem *razoavelmente* esperar dos homens em certas circunstâncias” (LIMONGI, 2002: 21, grifo do autor).

Conforme preceitua Vasconcelos (2008: 20), apesar da diversidade de significados e conceitos que estão associados ao termo conflito, compreende-se na atualidade que para se conquistar uma paz duradoura, seja por meio da atuação de pessoas ou da sociedade como um todo, é importante aprender a lidar e conhecer as causas do conflito. Nesse sentido, percebe-se que diferentemente da percepção tradicional, na qual, o sinônimo de paz estava diretamente associado à ausência de guerra, a compreensão contemporânea recepciona o conflito como um fator necessário para o desenvolvimento de novas oportunidades e mudanças positivas de contexto (VASCONCELOS, 2008: 20).

Transportando essa definição para as relações sociais, o conflito é percebido como a “incompatibilidade entre dois ou mais actores (sic) e a variedade de comportamentos associados a estas percepções” (BERCOVITCH, 1984 apud MONTEIRO, 2010: 33). Aprofundando essa visão, o conflito também engloba dimensões subjacentes e, neste caso, os aspectos emocionais podem, até certo ponto, “suplantar os aspectos mais racionais e estratégicos do conflito” (DEUTSCH, 1969 apud MONTEIRO, 2010: 34). Nesse ensejo, as implicações atribuídas aos conflitos emocionais estariam relacionadas aos sentimentos negativos, expressados pelas hostilidades, tensões, medos ou desconfianças interpessoais.

Segundo Rubin (1993) apud Monteiro (2010: 44), alusivamente aos atos de um teatro, o processo de escalada para um conflito se configura em três fases:

No primeiro acto (sic), o conflito cresce e cada actor (sic) ou parte procura uma posição de supremacia colocando o outro numa condição de submissão. No segundo acto (sic), é atingido um ponto alto que pode variar desde a

escalada à perda de energia de ambas as partes. No último acto (sic), assiste-se a uma mudança no sentido de resolução do conflito, que tinha escalado na produção ‘dramática’.

Esse pensamento clarifica a percepção de que a “escalada ou escalonamento” para o conflito, conforme retratado na segunda fase seria resultante de um complexo processo de ação e reação entre as partes litigantes. Ou seja, nessas circunstâncias, as partes conflitantes sempre tenderiam a se manter em um contínuo processo de confronto, o que implicaria, necessariamente, no “decréscimo progressivo do esforço dos oponentes” para resolver o conflito em questão (MONTEIRO, 2010: 44). Então, diante dessa conjuntura, os possíveis e desejáveis resultados para a resolução de um conflito seriam, evidentemente, anulados.

Segundo Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2009: 11) o processo de escalonamento de um conflito é uma questão complexa e imprecisa, isso porque, na medida em que a situação entre as partes litigantes se agrava, novas questões podem surgir - a exemplo da emergência de lutas internas e a proliferação de conflitos secundários - complicando ainda mais os processos de negociações para uma resolução pacífica do mesmo.

Na década de 1960, John Galtung ofereceu um modelo de resolução de conflitos baseado na relação entre “o conflito, a violência e a paz”. De acordo com os preceitos de Galtung (1969), os “conflitos poderiam ser vistos como um triângulo, com contradição (C), Atitude (A) e comportamento (B)³, em seus vértices” (tradução nossa)⁴ (apud RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL, 2009: 9). Segundo Galtung, a compreensão de contradição⁵ atribuída nessa conjuntura se referiria as situações subjacentes do conflito, nas quais se incluiriam a “‘incompatibilidade [real ou percebida] dos objetivos’ entre as partes em conflito [...]” (tradução nossa)⁶ (GALTUNG, 1969, 1996 apud RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL, 2009: 9). Conforme expressado na figura 1:

³ Referindo-se ao vocábulo em inglês “behaviour (B)”.

⁴ Texto original: “He suggested that conflict could be viewed as a triangle, with contradiction (C), attitude (A) and behaviour (B) at its vertices”.

⁵ Nos casos de conflitos assimétricos, a contradição pontuada por Galtung, é definida entre as partes e o conflito de interesses é um fator inerente a esse relacionamento.

⁶ Texto original: “‘incompatibility of goals’ between the conflict parties [...]”.

Figura 1: Modelo de conflito de Galtung

Fonte: adaptado do Galtung's models of conflict, violence and peace. In: Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2009: 10).

O modelo de conflito proposto por Galtung, tanto engloba os casos de conflitos assimétricos como os simétricos. Segundo Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2009: 10): “Galtung vê o conflito enquanto um processo dinâmico em que as estruturas, as atitudes e os comportamentos estão constantemente mudando e influenciando um ao outro” (tradução nossa)⁷ (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL, 2009: 10). Dentro dessa lógica, à medida que essa dinâmica se desenvolve, propicia-se nesse ambiente, a formação de um conflito. Nesse caso, percebe-se que os interesses das partes entraram em choque ou suas relações se tornaram insuportáveis para um dos lados. O passo seguinte nesse processo seria a organização das partes conflitantes em torno dessa estrutura, objetivando-se satisfazer seus interesses por meio de um conjunto de atitudes hostis, incluindo-se nessa dinâmica a formação de outros conflitos secundários e, por conseguinte, na intensificação e na ampliação das controvérsias iniciais (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL, 2009: 10).

Destarte, a breve discussão teórica sobre as características do “conflito” e de sua resolução teve a finalidade de fundamentar as bases para o debate que se dará a seguir, acerca das origens e transformações do campo da Resolução de Conflitos no contexto internacional. Ademais, essa discussão inicial se faz pertinente, nesse momento, para que se possa compreender posteriormente as raízes históricas da Mediação Internacional, dentro dessa ótica de resolução de conflitos.

O campo de Resolução de Conflitos teve sua origem no auge da Guerra Fria, entre as décadas de 1950 e 1960, quando o desenvolvimento das armas nucleares e a rivalidade das superpotências pareciam ameaçar a sobrevivência humana. Com o fim da Guerra Fria, esse campo se desenvolveu a partir do trabalho pioneiro de “diferentes disciplinas que viram o

⁷Texto original: “Galtung sees conflict as a dynamic process in which structure, attitudes and behavior are constantly changing and influencing one another”.

valor de estudar o conflito como um fenômeno geral, com propriedades de ocorrência semelhante nas relações internacionais, política interna, relações laborais, comunidades, famílias ou entre indivíduos” (tradução nossa)⁸ (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIAL, 2009: 3).

Nesse período, percebeu-se a necessidade de se coadunar a teoria à prática em virtude das novas configurações do sistema internacional, especialmente, no que concerne à emergência de um novo tipo de conflito (DUARTE, 2003: 20). Além disso, os estudiosos da época incluíram outros aspectos ao processo de resolução de conflitos, como a pré-negociação, a negociação e a mediação, possibilitando dessa forma, um diálogo entre as partes litigantes e, conseqüentemente, o estabelecimento de acordos mais favoráveis para ambos os lados da disputa (KRIESBERG, 2001 apud DUARTE, 2003: 20).

Crocker, Hampson e Aall (2007: 6-7) por sua vez, pontuam que, comparando-se ao contexto anterior da metade do século XX, a natureza da violência e dos conflitos globais a partir da década de 1990 sofreram uma transformação sistêmica e estrutural. No período da Guerra Fria, os conflitos se configuravam em guerras particulares, ou seja, ocorriam geralmente “entre países que pertenciam a um dos dois eixos, mas que acabavam sendo revestidos como parte da guerra entre as duas superpotências” (DUARTE, 2003: 21). Nesse sentido, apesar de ter havido um declínio na incidência de vítimas letais e nas guerras interestatais, os conflitos internacionais passaram a se manifestar em vários aspectos e em diferentes regiões, a exemplo das guerras na Somália, Sudão, República Democrática do Congo, Libéria, Afeganistão, Timor Leste, Tajiquistão, Geórgia, Moldova, Balcãs, entre outros (CROCKER; HAMPSON; AALL, 2007: 7).

Ao mesmo tempo, a comunidade internacional começou a desempenhar um papel mais pró-ativo nos processos de gestão dos conflitos, inserindo-se cada vez mais a mediação e a negociação internacional como formas pacíficas de resolução dessas controvérsias. Nesse ensejo, o campo de Resolução de Conflitos se tornou mais institucionalizado a partir desse período. Isso porque, além dos Estados, outros atores não estatais passaram a expandir seus papéis de gestores de conflitos mais ativamente, a exemplo do desempenho exercido pelas Organizações Internacionais e Não-Governamentais nos processos de negociações de paz, assegurando assim, que as partes beligerantes se mantivessem comprometidas com o processo de paz (CROCKER; HAMPSON; AALL, 2007: 8).

⁸ Texto original: “from different disciplines saw the value of studying conflict as a general phenomenon, with similar properties whether it occurs in international relations, domestic politics, industrial relations, communities, families or between individuals”.

Vale ressaltar que, após a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, as Nações Unidas começaram a autorizar e utilizar vários tipos de sanções para manter ou restaurar a paz internacional (CROCKER; HAMPSON; AALL, 2007: 498). Entre as inovações utilizadas pela Organização, incluem-se:

[...] as operações de manutenção da paz - que envolvem a utilização de militares levemente armados para ajudar na manutenção ou restauração da paz internacional após o cessar-fogo; as intervenções humanitárias - para protegerem inocentes civis contra a fome, desastres naturais, limpeza étnica ou genocídio; construção da paz ou a construção de uma nação – envolvendo diversas tarefas do pessoal civil e militar para a reconstrução de um Estado estável; controle sancional reforçado como alvo procedimental para o desarmamento, desmobilização e sanção; tribunais *ad hoc* para julgar crimes de guerra e crimes contra a humanidade; além de várias medidas contraterroristas (tradução nossa)⁹.

Mediante o exposto acima, ressalta-se que apesar da Organização ser alvo de críticas direcionadas a sua legitimidade e efetividade na gestão de alguns conflitos internacionais, inegavelmente, percebe-se que a utilização de seus mecanismos de resolução de controvérsias vem sendo ampliada ao longo dos anos e adaptada às realidades vigentes (CROCKER; HAMPSON; AALL, 2007: 498-499). Nessa disposição, os meios contemporâneos de resolução de disputas internacionais são geralmente divididos em dois grupos: os mecanismos diplomáticos e os mecanismos legais de liquidação. No primeiro grupo, encontram-se a negociação, a mediação, a investigação e a conciliação, por serem meios nos quais as partes litigantes mantêm o controle da disputa, além de disporem da opção de aceitarem ou rejeitarem o acordo proposto. Já o segundo grupo, compõe-se pela arbitragem e a liquidação judicial ou adjudicação – esses meios são empregados, geralmente, com base no direito internacional e quando se deseja uma decisão vinculativa, ou seja, ao contrário do que ocorre no primeiro grupo, nesses mecanismos a resolução do conflito fica a cargo de uma Corte Internacional especializada e, por esse motivo, não podem ser aplicadas a qualquer disputa (MERRILLS, 2005: 91-92).

Este estudo visualiza a necessidade de conceituar algumas dessas práticas, enquanto formas alternativas de resolução de conflitos, para que se possa compreender a distinção entre esses mecanismos e a Mediação Internacional – objeto de estudo desta dissertação. Todavia, o

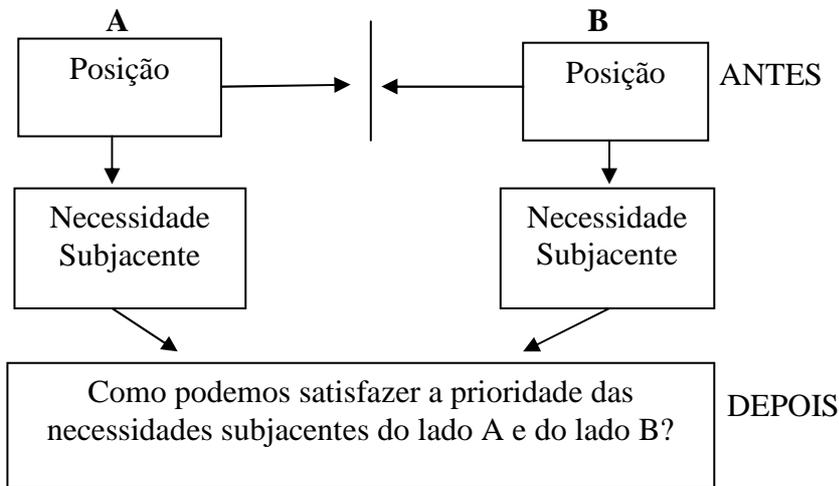
⁹ Texto original: “peacekeeping operations that involve the use of lightly armed military personnel to help maintain or restore international peace following a cease-fire but also humanitarian interventions to protect innocent civilians from famine, natural disaster, ethnic cleansing, or genocide; peacebuilding or nation building involving diverse tasks by civilian and military personnel to rebuild a stable state; targeted sanctions enhanced monitoring procedures for disarmament, demobilization, and sanctions; ad hoc criminal tribunals to prosecute war crimes and crimes against humanity; and various counterterrorism measures”.

aporte teórico referente à Mediação Internacional será discutido, detalhadamente, na seção seguinte.

Desse modo, ainda que não se siga uma ordem de prioridade entre os vários métodos de resolução pacífica das controvérsias internacionais, a negociação tem sido o principal mecanismo para lidar com essas questões de disputas por ser o método mais frequentemente utilizado (MERRILLS, 2005: 2). Na prática, a negociação se tornou uma opção mais atrativa para os Estados porque eles acreditam que este método seja mais vantajoso, por incluir técnicas capazes de impedir a reincidência do conflito (MERRILLS, 2005: 2-3).

Segundo Jeong (2010: 153) o processo de negociação envolve muitos passos, desde a abertura até o encerramento. Nesse sentido, uma pré-negociação bem sucedida pode levar a uma negociação direta, na qual, “as principais atividades da fase de proposta consistem no compartilhamento das informações, a clarificação das questões e uma troca de concessões” (tradução nossa)¹⁰. Sob esse aspecto, Raider, Coleman e Gerson (2006: 702-703) ainda pontuam que é necessário compreender os elementos de uma negociação para que se possa fomentar a análise de um conflito. Sendo assim, nesse processo comumente são identificados seis elementos estruturais, mutuamente interligados, como: a visão de mundo – entendida como as crenças, as atitudes e os valores arraigados nesse contexto; o clima – que remete ao clima propriamente dito da negociação, ou seja, ao ambiente competitivo ou colaborativo da negociação; as posições – que são as exigências ou pedidos específicos feitos pelas partes para que haja a negociação; as necessidades/interesses – é o que cada uma das partes busca satisfazer; a resignificação – são as ofertas ou ameaças que cada parte, eventualmente, utiliza para influenciar na negociação; e por fim, a negociação (RAIDER; COLEMAN; GERSON, 2006: 702-703). Desse modo, a Figura 2, exemplifica sucintamente o processo e o planejamento para uma negociação, conforme discutido anteriormente:

¹⁰ Texto original: “Main activities at the proposal stage consist of information sharing, clarification of issues, and a trade-off of concessions”.

Figura 2: Planejamento para uma negociação

Fonte: adaptado de Coleman/Raider Reframing Formula. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. *The Handbook of Conflict Resolution: theory and practice*. 2006: 703.

Já a conciliação, nos termos de Merrills (2005: 64) é um modelo de mediação com ênfase no acordo, assemelhando-se, de certo modo, a arbitragem ou ao inquérito, por empregar a intervenção de uma terceira parte com base institucionalizada e legalista. Nesse sentido, o autor conceitua a conciliação como sendo:

Um método para a resolução de disputas internacionais de qualquer natureza, de acordo com a Comissão criada pelas partes, seja de forma permanente ou numa base *ad hoc* para lidar com a disputa. Passando assim, para um exame imparcial da controvérsia e com tentativas de definir os termos de um acordo, suscetível de ser aceito ou sustentado pelas partes, com vistas à sua liquidação, tal como foi solicitado (tradução da nossa)¹¹.

Conforme mencionado acima, a tarefa da Comissão de conciliação parte da premissa de que a resolução do conflito depende, necessariamente, do estabelecimento de um acordo entre as partes litigantes. Nessas condições, a Comissão buscará incentivar e estruturar as bases para que haja um diálogo entre as partes, proporcionando-lhes assim, a assistência necessária para a liquidação do conflito (MERRILLS, 2005: 72).

Outro modo de resolução pacífica de conflitos internacionais é a adjudicação. Nesse processo, o conflito é resolvido fora do alcance das partes conflitantes, ou seja, os litígios são decididos no âmbito das Cortes Internacionais e não em uma instituição política e, por esta razão, as partes envolvidas na controvérsia não podem opinar sobre a decisão final. Esse

¹¹ Texto original: "A method for the settlement of international disputes of any nature according to which a Commission set up by the Parties, either on a permanent basis or an *ad hoc* basis to deal with a dispute, proceeds to the impartial examination of the dispute and attempts to define the terms of a settlement susceptible of being accepted by them or of affording the Parties, with a view to its settlement, such aid as they may have requested".

mecanismo é, geralmente, utilizado quando as possibilidades de resolver uma disputa por meio da negociação foram esgotadas (MERRILLS, 2005: 18-19). Neste caso, a ausência de negociação não pode ser considerada um obstáculo para a resolução do litígio, isso porque, em tese, quando um dos lados da controvérsia deixa claro sua indisposição para negociar, a jurisdição do caso é inevitavelmente repassada à competência de uma Corte Internacional especializada para a resolução do conflito, a exemplo do que ocorreu no caso de Teerã quando o Tribunal de Justiça considerou que o Irã se recusava a discutir o assunto dos reféns com os Estados Unidos, causando um impasse entre as duas nações. Diante dessas questões, a competência negociadora da equipe diplomática de Teerã foi repassada para a jurisdição do Tribunal de Justiça, tornando a resolução desse caso vinculativa à decisão dessa Corte (MERRILLS, 2005: 18-19).

Semelhantemente ocorre nas decisões por meio da arbitragem, na qual as partes do conflito entregam a um terceiro a solução da disputa para que o mesmo atue como juiz do caso e, assim, produza um laudo ou sentença arbitral. Nesse processo de resolução de controvérsias, pressupõe-se inicialmente uma autonomia da vontade entre as partes, pelo fato delas optarem a forma pela qual o conflito será trabalhado. Mas uma vez firmada a convenção de arbitragem, “as partes ficam irrevogavelmente vinculadas à jurisdição arbitral” (VASCONCELOS, 2008: 39). Vê-se, portanto, que todos esses modelos alternativos de resolução de conflitos, incluindo-se a mediação internacional, possuem em comum a característica de uma terceira parte, que terá algum tipo de atuação com vistas a liquidação do litígio.

2.2 A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

Neste tópico do trabalho, pretende-se refletir sobre uma técnica de resolução pacífica de conflitos distinta das demais alternativas discutidas anteriormente, a Mediação Internacional. Esse debate é importante para que se possa compreender as bases teóricas dessa prática, seus métodos e sua relevância na resolução de conflitos dentro do sistema internacional. Ademais, essa parte do estudo é essencial para a discussão que se dará posteriormente em torno da mediação executada pelas Nações Unidas e a União Africana no caso do conflito do Sudão do Sul.

O processo de resolução de conflitos não é novo, tendo permeado boa parte da Idade Média, período em que as sociedades primitivas da Ásia, América e Oceania consideravam, por exemplo, o Xamã um suposto curandeiro com poderes sobrenaturais e, para tanto, possuía

“habilidades mediadoras” para se comunicar com os espíritos (HOROWITZ, 2007: 51). Em outro aspecto, na Grécia clássica suas principais cidades-Estado, como Esparta, Atenas e Corinto atuavam frequentemente como intermediárias de grande influência sob os conflitos de suas menores cidades vizinhas (MITCHELL, 2008: 95). Avançando na história, após o desenvolvimento dos Estados, os diplomatas foram os únicos atores a intervir em conflitos sociais modificando os interesses das partes e buscando compartilhar informações valiosas entre os litigantes (HOROWITZ, 2007: 52).

Dito isto, Evans e Newnham (1998: 104) definem a gestão de crises internacionais como sendo ‘a tentativa de controlar eventos durante uma crise, para prevenir que a violência sistêmica ocorra’ (tradução nossa)¹² (apud WILKENFELD et al., 2005: 8). Em outras palavras, a gestão de crises é um problema geralmente enfrentado pelos tomadores de decisão, pois tentam descobrir a melhor estratégia para a aplicação da coerção vis-à-vis às partes e, desse modo, evitar o escalonamento da guerra por meio da maximização dos ganhos e minimização das perdas entre os disputantes (SNYDER; DIESING, 1977 apud WILKENFELD et al., 2005: 8).

Cabe acrescentar que o gerenciamento de crises, ajuda na criação de um ambiente de confiança entre as partes envolvidas na disputa, no sentido de que promovem a “diminuição real ou potencial” de suas contendas. Mas nesse ponto, essa prática difere fundamentalmente do processo de resolução de conflitos, especialmente, no que se refere aos objetivos perseguidos, uma vez que este método vai além da simples implementação de acordos temporários, ou seja, a resolução de conflitos trabalha na tentativa de eliminar as raízes problemáticas do conflito, com as quais se persistem as relações conflituosas das partes (WALLENSTEEN, 2002: 5).

Considerada uma extensão da negociação, a mediação se constituiu como uma alternativa pacífica bastante utilizada para resolver conflitos. Durante a Grande Depressão foi formalmente aplicada nos Estados Unidos, expandindo-se para o campo trabalhista e o sistema judicial. Nos últimos anos, esse mecanismo também se desenvolveu para outras áreas, como o espaço empresarial, no sentido relativo às questões conflituosas envolvendo o espaço público, o meio ambiente e outros conflitos relacionados ao campo (HOROWITZ, 2007: 52).

Zartman e Touval (2007: 437) definem a mediação internacional como um processo político com intervenção de um terceiro, todavia, sem tomar por base à utilização direta da força e tão pouco a assistência em favor de uma das partes. Diferentemente da arbitragem, na

¹² Texto original: “the attempt to control events during a crisis to prevent systematic violence from occurring”.

mediação não existe um compromisso anterior ao processo de concordância das partes com propostas sugeridas pelo mediador. Ademais, neste tipo de resolução de conflitos, as tomadas de decisões são embasadas a partir das informações fornecidas pelas partes, ao invés de serem investigadas independentemente (MERRILLS, 2005: 28).

Ainda no campo dos conceitos, Bercovitch (1984) caracteriza a mediação como uma forma de gerenciamento de conflitos em que sua ocorrência está condicionada a alguns fatores, entre os quais, considera-se: a) quando o conflito já se arrasta por algum tempo; b) quando os esforços dos indivíduos ou dos atores envolvidos na disputa chegaram a um impasse; c) quando os disputantes não estão mais dispostos a arcar com os custos provenientes da evolução do conflito; e por fim, d) quando ambas as partes aceitam alguma forma de mediação e, portanto, reconhecem a necessidade de se engajarem rumo ao diálogo (apud BERCOVITCH; HOUSTON, 1996: 12).

Nessa direção, para Bercovitch (1991: 4) a mediação é um processo particularmente adequado à nova realidade das relações internacionais. A justificativa encontrada para tal afirmação se pauta nas inúmeras clivagens evidenciadas na contemporaneidade do sistema internacional, incluindo-se nesse contexto, a emergência dos conflitos não estruturados¹³. Tais considerações, por vezes, ajudam a impulsionar os Estados a aceitarem a mediação, mesmo em casos de conflitos internos, “a exemplo da aceitação da mediação pelo Sri Lanka, Índia e, em seguida, a Noruega; mas também, a mediação dos EUA em Angola e a aceitação da mediação externa no Sudão, para acabar com a insurgência no sul do país” (tradução nossa)¹⁴ (CROCKER; HAMPSON; AALL, 2007: 443). Nessas circunstâncias, a mediação se constituiu como um mecanismo atrativo para os Estados resolverem suas controvérsias em virtude do seu caráter voluntário, sua flexibilidade e por ser um processo no qual os mediadores oferecem perspectivas de resultados satisfatórios e menos onerosos do que continuar com a disputa.

Merrills (2005: 32), por sua vez, sublinha que a mediação é um processo que só ocorre após o consentimento das partes em nomear um mediador para a resolução do conflito. Apesar de não ser uma prática de caráter vinculante, o ato da mediação possui implicações suscetíveis de não serem aceitas por um dos governos ou ambos, isso porque, a partir do momento que as partes aceitarem a intervenção de um mediador, fica evidente que a disputa

¹³ O termo “conflitos não estruturados”, segundo os apontamentos de Bercovitch, refere-se aos conflitos não tradicionais que passaram a emergir no sistema internacional, principalmente, com o fim da Guerra Fria, como conflitos interestatais e intraestatais, a exemplo dos conflitos civis que surgiram no continente africano.

¹⁴ Texto original: “(e.g., Sri Lanka's acceptance of India's and then Norway's mediation, Angola's acceptance of U.S. mediation, and Sudan's acceptance of external mediation to end the insurgency in the South).

saiu da dimensão doméstica para o escopo da preocupação internacional e, com isso, estariam implicitamente sujeitos a cumprirem as normas estabelecidas no acordo (MERRILLS, 2005: 32).

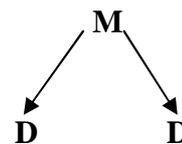
Conforme discutido anteriormente, a mediação, na prática, assemelha-se em muitos aspectos ao processo de negociação e, desse modo, em alguns casos, torna-se difícil distinguir um método do outro. Tendo em mente as discussões elencadas nesse estudo acerca da negociação, exemplifica-se na figura 3, a seguir, o modelo de mediação de Coleman/Raider para que se possa compreender as fases iniciais para implementação de uma mediação na resolução de conflitos e, em contrapartida, perceber o quão perto esse processo se encontra, em termos práticos, do mecanismo da negociação (RAIDER; COLEMAN; GERSON, 2006: 715).

Figura 3: Modelo de mediação de Coleman/Raider

Fase 1:

Configuração da mediação.

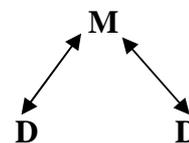
1. Estabelece-se o local.
2. Entrega-se uma declaração de abertura.



Fase 2:

Identificar os problemas.

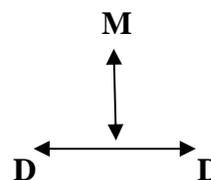
1. Ouvir cada lado, um de cada vez, sondando suas necessidades prioritárias básicas (abertura).
2. Reformular (união).
3. Priorizar as questões.



Fase 3:

Facilitar o IOU (*Informing, Opening, and Uniting*) e resolução de problemas.

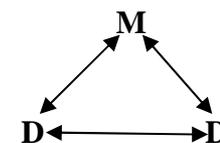
1. Ajudá-los a negociar diretamente (informando, abrindo e unindo).
2. Manter o reenquadramento (união).
3. Esclarecer hipóteses (questões culturais).
4. Debater soluções alternativas (unir).



Fase 4:

Chegar a um acordo.

1. Os disputantes confirmam a compreensão dos compromissos futuros um para com o outro.
2. Redação do acordo, se for o caso.
3. Fecha-se a mediação.



Nesse modelo, o processo de mediação se constitui em quatro fases, paralelamente, semelhantes às etapas da negociação: 1) Na fase inicial, tem-se a criação da mediação; 2) Na segunda fase são identificadas as questões contestadas pelas partes; 3) No estágio seguinte, os mediadores atuam para facilitar as informações, abrindo e reunindo os comportamentos divergentes dos conflitantes, os chamados (IOU), para que se possam encontrar soluções para os problemas; 4) Na fase final, em decorrência do trabalho realizado pelos mediadores, os disputantes compreendem mutuamente a necessidade de resolverem o conflito e concordam com o estabelecimento de um acordo, fechando-se o ciclo da mediação (RAIDER; COLEMAN; GERSON, 2006: 716). É interessante ressaltar que, na prática, o processo de mediação poderá se suceder com uma ou mais dessas características exemplificadas no modelo Coleman/Raider, isso dependerá necessariamente das habilidades do mediador que, por sua vez, poderia ser capaz de modificá-las em uma direção mais favorável à resolução do conflito (RAIDER; COLEMAN; GERSON, 2006: 732).

Em consonância com o exposto acima, a aplicabilidade da mediação se torna relevante nos casos em que a disputa tenha evoluído a um estágio que obrigue os lados conflitantes a repensarem suas políticas, ou seja, quando os custos humanos e financeiros se tornaram demasiadamente altos no ambiente do conflito (MERRILLS, 2005: 33). Zartman e Touval (2007: 438), compartilham dessa mesma linha de raciocínio enfatizando que, ainda que se tenha um considerável investimento em recursos políticos, morais e materiais, a importância atribuída à mediação está relacionada, particularmente, ao seu fator custo-benefício. Nesses termos, é mais viável ao exercício das funções do mediador que as partes antagônicas estabeleçam um acordo mutuamente aceitável do que continuarem com o conflito. Ademais, os interesses dos mediadores raramente são indiferentes aos termos que estão sendo negociados e, desse modo, os mesmos buscam evitar que os resultados das negociações entrem em desacordo com seus próprios interesses para que dessa forma, possa-se concluir uma mediação bem sucedida (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 438).

Nessa direção, mesmo que o mediador busque um posicionamento imparcial ao processo de mediação, o sucesso das negociações depende necessariamente de certo envolvimento dessa terceira parte, para que, desse modo, estabeleça-se implicitamente certo grau de dependência entre os conflitantes e o mediador, o que por sua vez, o possibilitaria uma situação na qual ele poderia angariar concessões de um ou de ambos os lados, para a resolução do conflito (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 439). Assim, a intervenção de uma terceira parte propicia aos litigantes uma provável possibilidade de redução dos riscos inerentes ao processo de concessões, além de implicar em uma garantia real, ao menos em

tese, para o estabelecimento de um acordo final, baseado no cumprimento dos termos assumidos no ato do acordo (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 443).

2.2.1 Funções da mediação em crises internacionais

Nas relações internacionais há um reconhecimento sobre a primazia das crises e suas consequências para a comunidade internacional, considerando-se o poder desestabilizador desses eventos, não apenas para os atores envolvidos diretamente na disputa, mas também para todo o sistema internacional. Em virtude desses fatores, os dirigentes políticos “estão cada vez mais preocupados com a identificação de mecanismos de prevenção, gestão e resolução dessas crises” (tradução nossa)¹⁵ (WILKENFELD et al., 2005: 1).

Nessa conjuntura, muitos estudiosos enfatizam a necessidade de se discutir técnicas não-violentas para o controle dessas crises, incluindo-se nesses fatores a negociação, a adjudicação e a arbitragem – que aliás foram debatidas em termos gerais no início desse estudo – como esforços para alcançar seus objetivos dentro desse ambiente de crise. Nesse sentido, a intervenção de uma terceira parte para a resolução de um conflito deve ser encarada como um passo positivo e necessário, na tentativa de ajudá-los a superar esse ambiente de discórdia, desconfiança e ressentimento mútuo (WILKENFELD et al., 2005: 1).

A mediação passa a ser uma possibilidade concreta a partir do momento em que as partes percebem que um acordo embasado em seus próprios termos já não oferece um resultado aceitável, ou seja, a intervenção de um mediador significaria a garantia de que os acordos firmados entre as partes conflitantes seriam cumpridos mediante a atuação e supervisão do (s) mediador (es). Nesse sentido, a importância atribuída ao papel do mediador em uma crise internacional consiste no fato de que esse mediador, caso seja habilidoso, buscará evitar resultados indesejáveis no processo final da negociação. Então, apesar de o mediador dispor de uma variedade de meios para evitar este resultado, muito pode ser alcançado mediante a facilitação da comunicação entre partes ou simplesmente por meio da prestação de bons serviços para com os mesmos e, assim, conseguir executar uma mediação bem sucedida (MERRILLS, 2005: 36). No que concerne às habilidades do mediador, a seção seguinte tratará dessa questão com maiores detalhes.

Como já observado, a contribuição substancial do mediador em uma crise internacional versa, evidentemente, no afrouxamento das tensões iniciais e na garantia de que

¹⁵Texto original: “are increasingly concerned with identifying mechanisms for crisis prevention, management, and resolution”.

os acordos estabelecidos entre as partes satisfaçam seus interesses. Nessa direção, um exemplo dessa efetividade mediadora foi a solução da controvérsia do Canal de Beagle, em 1978 - envolvendo a Argentina e o Chile. A solução do conflito foi submetida à mediação do Papa João Paulo II que, por sua vez, enviou um dos mais hábeis cardeais, Antonio Samoré, a Buenos Aires e Santiago para evitar a guerra entre a Argentina e o Chile. Em linhas gerais, o impasse entre esses dois Estados incidiu no fato de que para a Argentina a decisão sobre essa região se centrava nos efeitos que a mesma poderia causar para sua soberania marítima, em contrapartida, o Chile concentrava seus interesses no respeito à decisão e nas suas consequências territoriais para a região. Desse modo, o cardeal Samoré interveio na crise e conseguiu confirmar a soberania do Chile sobre as ilhas disputadas em troca de seus direitos sobre as águas do Atlântico Sul (MERRILLS, 2005: 38).

Na disputa da Caxemira, por exemplo, a mediação funcionou na forma de um cessar-fogo e no estabelecimento de regras contínuas entre a Índia e o Paquistão (MERRILLS, 2005: 40). O caso da Caxemira é emblemático porque envolve uma imensa região de fronteira, na qual se encontra interligada com Paquistão, Índia, China e Afeganistão, não apenas no aspecto geográfico, mas também, no sentido político e ideológico, haja vista que o nacionalismo de indianos e paquistaneses colidia uns com os outros. No entanto, a problemática mais incisiva do conflito incide na questão da soberania do Vale da Caxemira, onde os dois Estados reivindicam para si, nesse mesmo território, a legitimidade, unidade e a soberania da Caxemira (BOSE, 2003: 206-208). Nesse sentido, os acordos que versam sobre procedimentos futuros, a exemplo da Caxemira, estão entre os mais importantes mecanismos de resolução de conflitos, pois arranjos desse tipo proporcionam uma pausa entre as partes e um senso de progresso nas negociações, ocasionando, eventualmente, na inspiração para uma resolução definitiva do litígio (MERRILLS, 2005: 40).

Outro aspecto da função da mediação na resolução de crises internacionais foi o conflito envolvendo a Armênia e o Azerbaijão sobre o *status* da região de Nagornyy-Karabakh. As tentativas de mediação iniciadas no período de 1991-1992 por parte da Rússia, do Irã e da Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE) não obtiveram êxito na diminuição das hostilidades militares ou na melhoria das relações entre os dois Estados. Posteriormente, a iniciativa da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em mediar à crise em 1994, configurou-se como uma força motriz na obtenção de um cessar-fogo entre a Armênia e o Azerbaijão (WILKENFELD et al., 2005: 138). Dentro dessa ótica de fatores que impactaram positivamente para uma mediação bem sucedida, buscam-se embasamentos, especialmente, no conceito de maturação do conflito.

Nesse sentido, Mooradian e Druckmann (1999) afirmam que em 1992 a crise da Armênia e do Azerbaijão não estava madura o suficiente para ser resolvida, ao passo que, em 1994 o conflito já apresentava indícios suficientes – como as mortes em massa - de que a sua resolução era mais viável do que sua continuação e, desse modo, os mediadores puderam alcançar com êxito a resolução do mesmo (apud WILKENFELD et al., 2005: 138).

Assim, ainda que a mediação seja um mecanismo de resolução de controvérsias empenhado na liquidação bem sucedida de litígios internacionais, em muitos casos, seu emprego e a oferta dos bons ofícios, por exemplo, estão suscetíveis a importantes limitações. No conflito da Caxemira, por exemplo, apesar da mediação ter alcançado um cessar-fogo entre os litigantes, nenhum progresso foi registrado após esse acordo no sentido de uma resolução permanente do caso. No entanto, ressalta-se que para disputas dessa natureza, uma negociação provisória se configura como um ponto positivo, desde que, os mediadores busquem medidas futuras para se chegar à raiz do problema em questão (MERRILLS, 2005: 42).

2.2.2 Habilidades do mediador

Bercovitch (1985: 743) aponta que uma terceira parte pode desempenhar uma série de funções ao longo do conflito, haja vista que o objetivo primordial de sua interferência é alcançar um acordo mutuamente aceitável para as partes envolvidas na disputa. Nesse sentido, o interventor pode atuar como *localizador* e, nessa função, descobrir as principais questões contestadas e os interesses de cada lado. Por outro lado, um terceiro pode contribuir na resolução do conflito com um papel mais pró-ativo, trabalhando como *conciliador* e, nesse caso, sua função seria trazer um resultado satisfatório para ambos os lados da disputa. Outra alternativa, seria também desempenhar o papel de *mediador* no conflito fazendo propostas às partes litigantes e, por fim, poderia desempenhar a função de *líder* nas negociações, exercendo alguma forma de pressão para que os lados antagônicos aceitassem suas recomendações no estabelecimento do acordo (grifo nosso).

Nessa linha de discussão teórica sobre os atributos necessários ao papel de um mediador, Wehr (1979) destaca alguns pré-requisitos entre tantos desejáveis no processo de mediação, a exemplo do conhecimento sobre a situação do conflito, a capacidade de compreender as posições antagônicas, senso de tempo e, por fim, possuir ativamente habilidades para ouvir, processar e se comunicar com as partes sobre as questões negociáveis (WEHR, 1979 apud BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000: 148).

Karim e Peggnetter (1983) adicionam a essas características do mediador, as percepções de credibilidade e um elevado grau de habilidade e competência pessoal, para que assim, haja a possibilidade de aceitação das partes por essa intervenção externa (apud BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000: 149). No entanto, faz-se necessário ressaltar que as atitudes do mediador são determinadas pelo contexto e/ou as circunstâncias do conflito. Ao passo que, os comportamentos e os papéis executados pelos mediadores são na verdade os contingentes dessas circunstâncias. Ou seja, não existe tal coisa como um conjunto de categorias que pudessem ser transferidas automaticamente de uma disputa para outra. Em suma, para cada conflito existe um mediador (BERCOVITCH; 1991: 4).

Ainda no campo das habilidades, a imparcialidade ou neutralidade é outro atributo fortemente associado à escolha do mediador. Em termos conceituais, há uma distinção terminológica entre a imparcialidade e a neutralidade. O primeiro implica em uma postura imparcial do mediador para com os disputantes durante o processo de mediação. Já o segundo, refere-se ao fato de que não existe nenhuma relação fortemente positiva ou negativa entre o mediador e as partes antes da ocorrência da mediação (KLEIBOER, 1996: 369).

Segundo os apontamentos de Jackson (1952), Northedge e Donelan (1971) as partes litigantes irão depositar confiança em um mediador se este for percebido como neutro no conflito (apud BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000: 149). Para os defensores dessa corrente, a imparcialidade se configuraria como uma condição necessária para se obter a aceitabilidade dos conflitantes e, conseqüentemente, o sucesso da mediação, a exemplo da mediação executada pelo Conselho Mundial de Igrejas na guerra civil do Sudão e a mediação do Vaticano na disputa do Canal de Beagle (ASSEFA, 1988; PRINCEN, 1992b apud KLEIBOER, 1996: 369).

Outros analistas, no entanto, advogam que, não necessariamente, um mediador precisaria ser imparcial para que a mediação fosse bem sucedida. Nesse aspecto, em muitos casos, as partes buscam olhar mais para o fator da confiança do que propriamente para a questão da neutralidade do interventor. Nesse sentido, dependendo do contexto circunstancial do conflito, um “informante-parcial” seria mais aceitável pelas partes do que um mediador externo totalmente imparcial (LEDERACH, 1995; WEHR; LEDERACH, 1996 apud RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIAL, 2009: 169). Reforçando esse argumento, uma tendência atual das ONGs tem sido adaptar seus métodos de resolução de conflitos à cultura local e, assim, proporcionam a capacitação das pessoas inseridas nessa conjuntura a resolverem suas próprias contendas (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIAL, 2009: 169). Assim, ainda que alguns analistas considerem essas intervenções potencialmente

tendenciosas, a importância atribuída ao papel das Organizações Não-Governamentais (ONGs) está associada ao fator da confiabilidade que as partes conferem a esses organismos por se tratar de uma mediação partida da própria região.

Kleiboer (1996: 369) ressalta que a questão da imparcialidade nos processos de mediação tem evocado intensos debates entre os teóricos dessa corrente, tendo em vista a imprecisão conceitual do termo “imparcialidade”, por vezes, encontrando-se associado às atitudes do mediador e, em outros momentos, relacionando-se à sua participação em questões substanciais do conflito. No entanto, o cerne da discussão sobre a imparcialidade não está estritamente relacionado às questões conceituais, mas no nível de impacto dessa imparcialidade sob os resultados da mediação. Para Kleiboer (1996: 370) em alguns conflitos, a aceitabilidade do mediador corresponde, em certa medida, ao seu viés em direção a uma das partes. Segundo esse pressuposto, um mediador tendencioso poderia se utilizar de suas relações com um dos partidos para que desse modo pudesse controlar o resultado da disputa ou influenciar um dos lados nessa direção (TOUVAL; ZARTMAN, 1985; BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991 apud KLEIBOER, 1996: 370).

Outra questão interessante nas atribuições de um mediador incide na noção de recursos dos mediadores, ou seja, nas relações internacionais uma mediação é tida como potencialmente eficaz quando um mediador possui recursos atraentes para uma ou ambas as partes do conflito (ZARTMAN; TOUVAL, 1985 apud BERCOVITCH; ANAGNOSON, WILLE, 1991: 15). Nesse aspecto, essa percepção de recursos seria mais importante do que a própria característica de imparcialidade do mediador, considerando-se que com esse atributo ele seria capaz de exercer maior influência sob os interesses dos adversários. Desse modo, embora não seja um padrão, geralmente, quando uma mediação é realizada por um governo que possui prestígio e posição relativa de poder no sistema internacional, a probabilidade de sucesso nessa mediação se torna maior do que seria se fosse executada por uma potência média (BERCOVITCH; ANAGNOSON, WILLE, 1991: 15).

2.3 TIPOS DE MEDIADORES

No ambiente internacional, a mediação tem sido utilizada como um importante mecanismo na gestão de controvérsias em face de sua efetividade para lidar com as diferenças entre os Estados antagônicos (BERCOVITCH, 1991: 3). Nessa percepção, para cada conflito que emerge no sistema internacional, exige-se também, o emprego de um determinado mediador para a resolução da disputa. Esse papel de mediador pode ser exercido tanto por

atores individuais, como também, por Estados ou Instituições Internacionais, a exemplo do envolvimento da Organização da Unidade Africana (OUA) no conflito da Tanzânia e Uganda ou a intervenção do Reino Unido na disputa da Rodézia-Zimbabué (BERCOVITCH, 1985: 738-739).

Bercovitch (1985: 745) enfatiza que o mediador “pode modificar a relação entre adversários através da construção da confiança, no estabelecimento da comunicação, na redução das tensões e no incentivo de concessões para ambos os lados” (tradução nossa)¹⁶. Dito isto, a mediação internacional tem proporcionado melhores perspectivas no sentido de controlar o uso da força nas tensões internacionais. Mas, conforme debatido anteriormente, para que sua implementação seja eficazmente bem sucedida são necessárias várias condições, entre as quais se destacam a natureza e a atuação do mediador no gerenciamento e na resolução desses litígios (BERCOVITCH, 1985: 745).

2.3.1 Mediador facilitador

Para compreendermos as distinções terminológicas em torno do papel exercido pela terceira parte, buscaremos inicialmente esclarecer as características gerais acerca dos termos “mediador”, “interventor” e “facilitador”. Desse modo, em linhas gerais, o *mediador* é um indivíduo ou organismo “que coloca o seu conhecimento e habilidades a serviço das partes em um processo voluntário e confidencial, cujo resultado espera-se que seja imparcial [...]” (tradução nossa)¹⁷ (HOROWITZ, 2007: 53, grifo nosso).

Outro termo utilizado para se referir a um terceiro como auxiliador das partes conflitantes, é o *interventor*. Esse terceiro é convidado pelas partes ou por uma ação unilateral com a finalidade de afetar o resultado do conflito, utilizando-se de seu poder de influência, seja por meio das pressões econômicas ou militares. Nesse aspecto, esse poder de persuasão se constitui como ponto negativo nas negociações, pois nesses processos, geralmente, os acordos não são construídos naturalmente entre as partes, mas sim ‘comprados’ pelo interventor, a exemplo da atuação intervencionista dos EUA no conflito entre Israel e Egito (WATKINS; WINTERS, 1997 apud HOROWITZ, 2007: 56-57, grifo nosso).

Nos casos em que o conflito tenha impossibilitado o contato direto entre as partes, a responsabilidade do mediador *facilitador* ou *comunicador* é atuar como um canal

¹⁶ Texto original: “can modify the relationship between the adversaries by building up trust, establishing communication, reducing tensions, and encouraging concessions on both sides”.

¹⁷ Texto original: “who puts his knowledge and skills at the service of the parties in a voluntary and confidential process whose result is expected to be impartial [...]”.

restabelecedor das relações e, assim, ajudar os lados antagônicos a compreender a importância das mensagens para a resolução do conflito. Nessa condição, ao menos em tese, o papel do mediador é estritamente processual, sem qualquer contribuição substancial ao conflito, tomando-se como pressupostos principais as características de “tato, redação e carisma misturado a doses iguais de precisão e confidencialidade” (tradução nossa)¹⁸ (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 446, grifo nosso).

Nessa categoria de resolução de conflitos, o mediador prepara o caminho para as negociações oficiais, comumente, conceituada como ‘bons ofícios’. Nesse sentido, sua tarefa estaria relacionada à promoção de tarefas formais, como: a coleta de informações e a definição da agenda entre as partes – ou simplesmente, possibilitar o conhecimento mútuo dos interesses e reivindicações um do outro (WILKENFELD et al., 2005: 70). O mediador facilitador também é classificado como um mediador puro, pois “não usa a barganha para negociar com as partes, até porque muitas vezes esse ator não possui poder nem influência para isso” (DUARTE, 2003: 30). Sob estas circunstâncias, a questão da neutralidade do mediador é essencialmente enfatizada, tanto no que concerne a sua relação com as partes, quanto no que diz respeito às questões a serem resolvidas no conflito (KRESSEL, 2006: 743).

Hopmann (1996), por sua vez, discute o modelo de mediador facilitador como sendo um compositório de várias funções: o facilitador do processo, da comunicação, do compromisso e convergência, e o facilitador da mudança cognitiva – ou seja, o facilitador “tenta induzir as partes a verem o problema sob uma nova luz e o outro com empatia, sem fazer sugestões específicas sobre possíveis soluções” (tradução nossa)¹⁹ (apud WILKENFELD et al., 2005: 70). Nesse sentido, o facilitador atua por meio das técnicas oferecidas com esse mecanismo, cuja missão é criar um ambiente propício para que haja condições plausíveis de estabelecer o debate entre as partes e buscar apontar medidas para uma situação futura.

A mediação empregada pela Organização da Unidade Africana (OUA) na crise de Togo, em 1986, é um exemplo do papel desempenhado por um mediador facilitador. A tentativa de golpe de Estado em Togo desencadeou uma crise entre esse Estado e as repúblicas de Gana e Burkina Faso. Após dois meses de conflito a OUA enviou uma missão de observadores ao local para avaliar a situação e nessa ocasião promoveu discussões entre os governos de Togo e Gana, assim como, a emissão de relatórios e informações relacionadas à

¹⁸ Texto original: “Tact, wording, and sympathy, mixed in equal doses with accuracy and confidentiality”.

¹⁹ Texto original: “attempting to induce the parties to see the problem in a new light and view each other empathetically, without making specific suggestions regarding potential solutions”.

crise para os beligerantes (WILKENFELD et al., 2005: 70). Neste tipo de envolvimento, o facilitador se limitou à tarefa de informar e esclarecer as partes sobre suas questões divergentes para resolver o conflito.

2.3.2 Mediador formulador

A mediação pode também ser feita por um mediador formulador, que nesse tipo de intervenção contribui substancialmente nas negociações do conflito propondo e concebendo novas soluções para os litigantes (WILKENFELD et al., 2005: 72). Tais atividades são essenciais quando as partes chegam a um nível de disputa, no qual ficam impedidas de se comunicarem livremente ou de conceberem alternativas para saírem do conflito. Nessa situação, o mediador formulador busca fornecer para as partes um entendimento comum sobre as questões reivindicadas na disputa ou, até mesmo, a promoção de uma percepção de justiça compartilhada para que ele possa gerir com maior efetividade os resultados da negociação (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 446).

Nesse aspecto, muitas vezes, o mediador formulador precisa usar do poder de persuasão para convencer as partes sobre suas propostas para solucionar o conflito. Isso porque a persuasão é um mecanismo que exige um envolvimento maior do que a mera comunicação entre as partes, conduzindo o mediador a se envolver não apenas nas questões substanciais da disputa, mas também deve direcionar sua atenção para os fatores perceptivos mais sutis das partes litigantes (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 446). O sucesso de uma mediação depende, em grande medida, do papel persuasivo utilizado pelo mediador. Assim, a compreensão de que a manipulação positiva²⁰ permite encontrar soluções benéficas para o conflito, torna-se uma habilidade essencial ao papel do mediador nos processos de negociações, considerando-se que a pessoa persuadida se torna mais cooperativa (HOROWITZ, 2007: 53).

Um exemplo do emprego da mediação formulativa foi a crise de Vilna I entre a Polônia e a Lituânia, em 1920. Em termos gerais, a ocorrência do conflito se deu após a Primeira Guerra Mundial, momento no qual as potências aliadas puderam fixar a fronteira entre a Polônia e a Lituânia, reconhecendo o território de Vilna como um espaço lituânio. A mediação do conflito se iniciou por intermédio da Liga das Nações que, por sua vez, ajudou a

²⁰ O mediador pode se utilizar de duas formas de manipulação: a positiva e a negativa. No aspecto positivo, a manipulação é usada para o benefício das partes, a fim de encontrar uma solução para o conflito, enquanto que na concepção negativa, o mediador tende a desejar lucros com o conflito (HOROWITZ, 2007: 53).

elaborar um acordo de paz entre a Polônia e a Lituânia, prevendo um cessar-fogo na crise desses dois Estados (WILKENFELD et al., 2005: 72). Ademais, a mediação da Liga das Nações conseguiu incluir atividades facilitadoras no processo de elaboração do acordo referente a um futuro plebiscito, para resolver a crise entre esses Estados e, desse modo, suas estratégias formuladoras ajudaram a pôr fim à crise (WILKENFELD et al., 2005: 72).

2.3.3 Mediador manipulador

Nesse tipo de mediação, o mediador conhecido como manipulador, também contribui substancialmente no processo de negociação, assim como ocorre no modelo de mediação formuladora. Ao contrário da estratégia utilizada pelo mediador formulador, este tipo de mediador utiliza sua posição para influenciar ambas as partes do conflito no processo de negociação. A manipulação, em termos de barganha, busca mudar os pontos de reserva de cada ator envolvido no conflito, aumentando dessa forma, a probabilidade para que esses agentes sejam capazes de identificar alguma alternativa viável para ambos, dentro da chamada “zona de acordo” (TOUVAL; ZARTMAN, 1985 apud BEARDSLEY et al., 2006: 64).

Além desses fatores, o mediador manipulador pode contribuir no aumento dos custos imediatos de se continuar no conflito, como também, nos custos futuros de se renegar um acordo entre as partes (BEARDSLEY et al., 2006: 64). Um exemplo desse tipo de mediação foi a mediação realizada pelos EUA na guerra do Yom Kippur, em 1973, entre Israel e o Egito, momento no qual os EUA se comprometeram em estabelecer uma força observadora no Sinai para monitorar o cessar-fogo. Deve ser notado que, nesse tipo de mediação, os mediadores sempre usam de alguma forma a facilitação, mas, raramente utilizam a manipulação sem também se engajar na formulação, ou seja, na prática, um processo depende do outro. Por outro lado, manipuladores podem usar a compensação por meio do poder de coerção para aumentar os custos percebidos no conflito e, dessa forma, ampliar o leque de alternativas viáveis às partes no conflito (BEARDSLEY et al., 2006: 65).

2.3.4 Mediador como oferecedor de recompensa ou sanção

Há certos conflitos em que a entrada de um terceiro possibilita a alteração não apenas da estrutura comunicativa desse ambiente, mas também o seu equilíbrio de poder. Nesses casos, o mediador atua alterando o comportamento e a comunicação das partes por meio de um sistema de recompensa ou sanção, seja na forma coercitiva ou não-coercitiva

(RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIAL, 2009: 18). Pelo exposto, visualiza-se a relevância da dimensão de “poder” como um fator impulsionador na resolução desses conflitos.

Nesse aspecto, se por um lado, a utilização do poder, dentro da perspectiva ‘*hard*’ (poder coercitivo), tenha se constituído como uma técnica consideravelmente importante em conflitos violentos, por outro, a sua dimensão ‘*soft*’ (poder persuasivo) vem se estruturando como uma poderosa ferramenta no gerenciamento pacífico das controvérsias internacionais. Essa forma de solução dos conflitos proporciona uma transformação dos problemas, no longo prazo (BOULDING, 1989 apud RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIAL, 2009: 20). Assim, por meio da persuasão, o mediador tenta convencer os disputantes de que o estabelecimento de um acordo é a solução mais viável para ambas as partes, conforme o que ocorreu no processo de mediação de Madri, no conflito envolvendo árabes e israelenses, onde “o Secretário de Estado James Baker [...] ameaçou se retirar do processo, prevendo que nenhum dos participantes queria assumir a culpa pelo fracasso do processo” (DUARTE, 2003: 34).

2.3.5 O papel das Organizações Internacionais como mediadores

Nas últimas duas décadas do século XX, o mundo testemunhou uma evolução dos conflitos no ambiente internacional, de tal maneira que os Estados não conseguem garantir e promover sozinhos os direitos fundamentais dos seres humanos. Nessa direção, também se intensificaram os processos de intervenções por vias pacíficas. Dentre as variadas formas de pacificação do contexto contemporâneo, a mediação é, sem dúvida, a alternativa mais utilizada pelos Estados na resolução de suas contendas.

A mediação pode ser empreendida por numerosos atores, incluindo-se as atividades das organizações internacionais, regionais e não governamentais. Esses mediadores se tornaram peças importantes no ambiente das negociações em virtude do seu aparato funcional, que em algumas situações, prestam melhores serviços que o próprio Estado (BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000: 148).

Para a melhor compreensão acerca da mediação internacional, são importantes três tipos de arranjos: a) equipes multilaterais *ad hoc*; b) organizações internacionais; e, c) organizações transnacionais não-estatais. No que concerne às atribuições das equipes multilaterais *ad hoc*, são compreendidas como “formas de cooperação voltadas para um problema específico em um tempo determinado” (HERZ; HOFFMANN, 2004: 18), a

exemplo do caso da coalizão de Estados formada entre 1990-1991 para libertar o Kuwait da ocupação iraquiana (HERZ; HOFFMANN, 2004: 20). Já as organizações internacionais foram criadas para representar um conjunto de Estados regionais ou globais, objetivando cumprir as obrigações decorrentes de sua adesão, como os tratados ou acordos estabelecidos entre as partes. Em contrapartida, as organizações transnacionais buscam representar indivíduos entre os Estados que possuem semelhanças culturais, cognitivas ou de interesses e, com os quais possam-se promover os interesses particulares de seus membros. Semelhantemente a esse modelo são as organizações ‘não-estatais’, pois podem assumir um posicionamento político mais pró-ativo e menos inibido do que as organizações internacionais (BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000: 148).

Considerando que a análise deste trabalho está voltada para a efetividade da mediação, sobretudo, no plano regional, nessa seção, concentraremos nossa discussão em torno de dois modelos mediadores de organizações internacionais, ou seja, as características e peculiaridades resolutivas dessas instituições no âmbito global e regional, buscando-se, dessa forma, verificar posteriormente a importância da atuação conjunta das Nações Unidas e da União Africana na resolução do conflito do Sudão do Sul.

Nesse sentido, tem-se observado que nos últimos 50 anos houve uma acentuada diminuição na incidência de guerras interestatais, mas, em contrapartida, o número de conflitos intraestatais se desenvolveu drasticamente (MINGST; KARNS, 2007: 497). Dentro dessa conjuntura, a atuação das Nações Unidas como organismo de resolução de litígios internacionais tem demonstrado ao longo dos anos tanto suas inúmeras possibilidades na área de mediação, como também, suas dificuldades em contrabalançar o seu papel específico com os interesses particulares dos seus Estados-membros (ZARTMAN; TOUVAL, 2007: 441-442).

O papel de gestor de conflitos da ONU se encontra claramente definido em três seções de sua Carta. Nessa direção, em relação aos seus propósitos e princípios, o Artigo 2 – incisos 3, 4 e 5 da Carta – obrigam que os seus Estados-membros resolvam suas controvérsias internacionais por vias pacíficas, abstendo-se da ameaça ou uso da força nessas operações. No que concerne à competência para assegurar que essas ações implementadas pela ONU se tornem eficazes, o Capítulo VI especifica uma variedade de mecanismos que o Conselho de Segurança pode adotar para promover a paz e a resolução das disputas internacionais. E finalmente, o Capítulo VII especifica as ações que as Nações Unidas poderiam tomar nos casos em que houvesse ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão (MINGST; KARNS, 2007: 498).

Dentre as inovações incorporadas no escopo dessa Organização, incluem-se as operações de *peacekeeping* (manutenção da paz) “[...] que envolvem a utilização de militares levemente armados para ajudar a manter ou restaurar a paz internacional após um cessar-fogo [...]” (tradução nossa)²¹; as intervenções humanitárias com o intuito de protegerem inocentes civis contra a “fome, desastres naturais, limpeza étnica ou genocídio”; missões de *peacebuilding* (construção da paz); Tribunais *ad hoc* para julgar crimes de guerras, entre outras medidas de constrangimento (MINGST; KARNNS, 2007: 498).

Mingst e Karns (2007: 515) apontam que uma das críticas mais contundentes em relação às Nações Unidas diz respeito à sua efetividade e legitimidade na resolução de conflitos. Segundo os referidos autores, essas questões já impulsionaram intensos debates em torno do desejo de reforma no âmbito dessa instituição.

Entre os esforços de reforma dessa Organização para a gestão de conflitos, destacam-se a *Agenda para a Paz* de 1992 – com notáveis mudanças no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO – sigla em inglês), incluindo-se, além dos militares dos Estados-membros, os especialistas de diversas áreas desse escopo; o *Relatório Brahimi*, em 2000 – que fortaleceu o planejamento e a gestão das operações de paz mais complexas, incluindo-se mudanças doutrinárias em virtude das experiências vivenciadas pela Organização na Somália e na Bósnia. E em 2004, o relatório do *Painel de Alto Nível sobre as Ameaças: desafios e mudanças* – esse relatório sinalizou a importância de se refletir as realidades contemporâneas, incluindo-se entre outros fatores, o fortalecimento do papel mediador do Secretário-Geral da ONU nos processos de *peacebuilding* (MINGST; KARNNS, 2007: 515-516, grifo nosso).

Em última análise, é preciso reconhecer que as iniciativas supracitadas se constituíram em uma reforma no âmbito das Nações Unidas, não apenas sobre o processo de gestão da Organização, mas também incorporam questões fundamentais sobre a política, os valores e o comportamento legítimo de sua atuação, nos quais se observam ainda na contemporaneidade claros dilemas. No entanto, a ONU vem adotando medidas efetivas para melhorar e aumentar sua efetividade, no que se refere à limitação dos danos de sua atuação nos processos de paz e, conseqüentemente, buscando-se evitar sua recorrência. Um exemplo dessa efetividade foi a instituição da “política de tolerância zero”, com a finalidade de gerenciar os problemas decorrentes da exploração sexual perpetradas por suas forças de paz, conforme o que ocorreu na república do Congo e em outros lugares. Diante dessa problemática, a ONU disponibilizou observadores para supervisionar seu próprio efetivo militar no campo de atuação, além de

²¹ Texto original: “[...] that involve the use of lightly armed military personnel to help maintain or restore international peace following a cease-fire [...]”.

pressionar os Estados a punirem os indivíduos responsáveis por essa prática negativa (MINGST; KARNS, 2007: 516).

Segundo os apontamentos de Merrills (2005: 273-274) a efetividade institucional das Nações Unidas está condicionada, em muitos casos, à natureza dos litígios ou às circunstâncias em que esse conflito foi submetido à competência da ONU. Apesar dessas considerações, não se pode fazer uma generalização nos tipos de conflitos em que a ONU esteve envolvida em sua resolução, no entanto, o seu campo de resolução de controvérsia tende, na prática, a se preocupar com questões relacionadas à descolonização ou algum problema dessa natureza, a exemplo das operações de manutenção da paz empregadas no Chipre, Congo, Oeste iraniano, Caxemira, Iêmen e Namíbia (MERRILLS, 2005: 273-274).

Ainda cabe acrescentar que nos últimos anos uma tendência tem contribuído para a efetividade da ONU, tem sido coadunar suas atividades com as ações das organizações regionais, ou seja, há uma relação clara entre a efetividade da ONU e suas operações conjuntas com as organizações regionais, a exemplo das sanções econômicas impostas no Haiti pelo Conselho de Segurança após a ação anterior da Organização dos Estados Americanos (OEA) (MERRILLS, 2005: 276). Outro contributo para a efetividade dessa Organização foi a reativação do Capítulo VII, possibilitando não apenas a utilização da coerção econômica, mas também, o emprego da força militar como forma de resolução de conflitos, possibilitando oportunidades construtivas nesse processo, a exemplo da criação das administrações provisórias em Kosovo e no Timor Leste (MERRILLS, 2005: 276).

No que tange à resolução de disputas no âmbito regional, Merrills (2005: 279-280) disserta que o papel desempenhado por diferentes organizações regionais está condicionado às características da organização em questão, ou seja, a atuação dessas organizações dependerá, por exemplo, de fatores relacionados à sua localidade, ao seu nível estrutural e aos recursos que comanda. Por esse prisma, o Conselho da Europa tem alcançado enormes conquistas no campo da liquidação de disputas, especialmente, no que se refere à promoção e proteção dos direitos humanos. Em contrapartida, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949, originariamente, era uma aliança de segurança regional contra as agressões externas, mas incorporou ao seu mandato outras preocupações além do escopo militar, como a promoção da cooperação em outras áreas e a resolução de litígios entre seus membros (MERRILLS, 2005: 280).

Nesse sentido, a atual União Africana (UA) possui como um dos seus principais objetivos a resolução de litígios. Em 1963, foi fundada a Organização da Unidade Africana (OUA). Nessa ocasião, essa Organização já se pautava no interesse para o incentivo e

coordenação das atividades dos seus Estados-membros, incluindo-se nesse processo a resolução pacífica dos conflitos na região africana, bem como a defesa contra agressões externas. A importância atribuída para essa organização regional se refere à sua ênfase no aspecto moral mais do que nas obrigações jurídicas e no respeito à soberania dos Estados-membros (MERRILLS, 2005: 284).

É pertinente ressaltar que uma das principais funções exercidas pelas organizações regionais na resolução de disputas consiste na promoção de fóruns de consulta e negociação para seus membros, especialmente nos casos em que o conflito tenha causado a suspensão das relações diplomáticas. Nesse aspecto, o intermédio da OTAN na crise anglo-islandês, em 1961, ajudou esses Estados a garantirem uma solução negociada sobre a disputa da zona de pesca da Islândia. Anos mais tarde, precisamente quinze anos depois do ocorrido, a OTAN voltou a desempenhar um papel construtivo na questão da implementação de uma zona de 200 milhas para a pesca da Islândia (MERRILLS, 2005: 287).

Somado a esses fatores, ressalta-se que as organizações regionais ao invés de realizarem a mediação com seus próprios agentes e/ou órgãos, buscam legitimar essa ação emprestando sua autoridade no processo de resolução de litígios por meio do fornecimento de bons ofícios, personificados na atuação de seus funcionários e Estados-membros. Em 1972, por exemplo, na disputa ocorrida entre a Tanzânia e Uganda, a assistência administrativa do secretário-geral da OUA interveio no conflito e conseguiu convencer as partes litigantes a estabelecer um acordo, no qual ambos os lados concordaram em retirar suas tropas do território em questão, além de se comprometerem em respeitar a soberania um do outro (MERRILLS, 2005: 288-289).

Diante dessas considerações, é fundamental para esse estudo ressaltar que as mediações promovidas pelas organizações regionais garantem, muitas vezes, o estabelecimento de um acordo. Nesse sentido, muitas medidas podem ser adotadas pelas organizações regionais na tentativa de trazer as partes em disputa para o espaço das negociações, a começar pela pressão política ou a perspectiva de legitimidade e prestígio das organizações (DIEHL, 2007: 536), a exemplo do papel mediador da OEA na disputa envolvendo Honduras e Nicarágua sobre a sentença arbitral do rei da Espanha.

Na ocasião, o Comitê de Mediação da OEA visitou as duas capitais e breves acordos foram estabelecidos, prevendo uma troca mútua de cessar-fogo. Quando o Comitê voltou para Washington, seu relatório foi aprovado pelo Conselho que, ao mesmo tempo, nomeou alguns membros para um comitê *ad hoc* com o intuito de elaborar procedimentos aceitáveis para que dessa forma o litígio fosse finalizado. Nessa etapa, o Comitê de Mediação não foi totalmente

bem sucedido, mas, em decorrência dos esforços empregados por parte do Conselho, as partes acabaram sendo persuadidas a resolver a disputa por meio da adjudicação (MERRILLS, 2005: 288).

A importância atribuída nesse trabalho à mediação das organizações regionais consiste no fato de que essas instituições podem desempenhar um papel mais pró-ativo nas próprias negociações, como a redefinição das questões contestadas, servem como canais de negociação, pressionam um ou os dois lados antagônicos a fazerem concessões, além de formularem propostas alternativas (DIEHL, 2007: 536). Reforçando esse argumento, Seitenfus (2004:116) afirma que as Organizações Internacionais passaram a atuar em áreas que antes competiam à jurisdição do Estado, como a manutenção da paz, a segurança internacional e os problemas relacionados ao âmbito social de cada Estado. Nesse sentido, a constituição de organismos internacionais decorreria da contribuição das mesmas no processo de “construção de princípios e valores compartilhados de maneira transnacional” (SEITENFUS, 2004, p. 116).

Herz e Hoffman (2004: 54-55), por sua vez, consideram que as Organizações Internacionais (OIs) atuam com vistas a diminuir o ambiente de incertezas provenientes da conjuntura anárquica internacional na qual os Estados estão inseridos. Desse modo, “as instituições têm a função de diminuir o grau de incerteza por meio da geração de transparência e da realização de conexões entre diferentes questões através do tempo” (HERZ; HOFFMANN, 2004: 55). Dentro dessa categoria, a contribuição das OIs no processo de cooperação entre os Estados-membros envolve,

[...] a criação de um espaço social e até físico, no qual negociações de curta, média e longa duração podem ser realizadas, além de uma máquina administrativa que traduz essas decisões em realidade. A existência de uma burocracia permanente abre a possibilidade de uma reação rápida em momentos de crise, favorece a elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica, dentre outros (HERZ; HOFFMANN, 2004: 23).

Seguindo essa lógica, Mitrany (1971: 534) afirma que os Estados sozinhos não são capazes de controlar os fenômenos do sistema internacional, eles necessitam de uma cooperação mais eficiente, por meio das quais entidades internacionais desempenhem funções na área técnica, deixando a cargo dos Estados os assuntos políticos, como forma de reforçar a soberania²².

²² Para Mitrany (1971), há uma forte tendência na política internacional pela autodeterminação e nacionalismo (os Estados temem perder a soberania e com isso existe o risco do interesse nacional se sobrepor ao interesse público) de um lado e de outro uma demanda por mudanças sociais (criação de políticas públicas mais efetivas). Entre estas duas tendências situam-se as OIs e sua provável atuação no campo técnico.

Mitrany (1971: 537) enxerga as OIs como a solução para minimizar os conflitos de interesses, em virtude de sua despolitização (são neutras e desempenham atividades no campo funcional) e pelo seu potencial em exercer a cooperação internacional canalizando a lealdade das populações.

De igual modo, Barnett e Finnemore (1999: 707), definem que as OIs são atores autônomos na política mundial contemporânea, justificando que estas apresentam duas características essenciais para exercer influência sobre os Estados: a legitimidade da autoridade racional-legal que elas encarnam, em virtude da produção de normas e regras difundidas entre os Estados; e o controle dos conhecimentos técnicos e das informações. Essas duas fontes fornecem a base teórica para o tratamento das OIs como burocracias internacionais que produzem efeitos na ordem mundial, devido à suposta racionalidade e efetividade na realização de suas atividades. Desse modo, as OIs funcionariam como um mecanismo de solução para esses dilemas, podendo substituir o Estado em algumas funções, quando necessário (BARNETT; FINNEMORE, 1999: 707).

Desse modo, considerando-se que estas Organizações são originárias da vontade dos Estados, suas práticas não estão livres dos interesses egoístas dos Estados, implicando, muitas vezes, em entraves às operacionalidades dessas Instituições na resolução de conflitos. Assim, neste trabalho partiremos da visão exposta por Mitrany, Barnett e Finnemore para analisar a efetividade dessas agências no processo de mediação para resolução do conflito do Sudão do Sul.

Retomando a discussão da importância das organizações regionais, ressalta-se que apesar da Carta das Nações Unidas reconhecerem a atuação desses organismos na promoção da paz e da segurança internacional, também deixa claro que tais papéis são inerentemente limitados, especialmente, por duas razões: em primeiro lugar, porque essas organizações regionais são restritas ao espaço geográfico das disputas, em oposição àquelas que possuem escopo e potencial de impacto mais amplo. Segundo, porque essas organizações são claramente subordinadas à observância das Nações Unidas e do Conselho de Segurança que, por sua vez, é o órgão que mantém a fiscalização da autoridade sob as ações regionais, assim como, o direito de substituí-las quando necessário (DIEHL, 2007: 535).

2.4 A EFETIVIDADE DA MEDIAÇÃO

A mediação internacional se tornou um dos instrumentos mais importantes na gestão de disputas internacionais, mas sua implementação despertou arguições em torno de sua real

efetividade. Nesse sentido, questionam-se: em quais condições a mediação internacional é mais eficaz? Como é que realmente funciona a mediação internacional? Nessa seção, discutiremos a partir das características da mediação internacional alguns casos em que o seu emprego impactou positivamente na composição dos resultados finais.

A relação estabelecida entre a mediação internacional e o sucesso dos resultados é, em certo sentido, controverso, considerando-se que mesmo sendo frequentemente mencionada, sua compreensão é pouco definida (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 8). Esta abordagem sobre a mediação é sublinhada por William Simkin (1971: 118), notando-se que:

[...] as variáveis [na mediação] são tantas que seria um exercício de futilidade tentar descrever um comportamento típico do mediador em relação à sequência, o tempo, a utilização ou não das várias funções disponíveis teoricamente (tradução nossa)²³ (apud BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 8).

A avaliação dos resultados no gerenciamento de mediação de conflitos internacionais é uma questão complexa para os estudiosos dessa área. As razões atribuídas a essa percepção partem do pressuposto de que mesmo sendo utilizados alguns critérios de avaliação nesses processos, após serem analisados minuciosamente, percebe-se que os mesmos levantaram mais perguntas do que respostas (KLEIBOER, 1996: 361).

Diante dessa problemática, os analistas do campo buscaram solucionar essa questão da avaliação dos resultados por meio de três maneiras distintas: primeiro, alguns analistas evitaram definir completamente o sucesso e o fracasso da mediação, na tentativa de reduzir a sua complexidade. Em seguida, a alternativa que vem sendo utilizada nesse processo de mensuração dos resultados tem sido a utilização de operacionalizações mais simplificadas para facilitar sua análise sistêmica e o seu sucesso. Por fim, outra vertente tem se utilizado de definições mais amplas para manter a sua flexibilidade, ou seja, resultados bem sucedidos poderiam significar um cessar-fogo, uma resolução parcial, ou até mesmo, uma resolução total do conflito (KLEIBOER, 1996: 361).

Mas, Smith, Touval e Zartman (1985) alertam que tais definições abrem espaço para inúmeras interpretações acerca dos resultados de um mesmo episódio de mediação, tornando-se assim, uma situação perigosa para os gerenciadores dessa crise. Nessas circunstâncias, um terceiro grupo de estudiosos buscou igualar o sucesso com a efetividade da mediação,

²³ Texto original: “the variables [in mediation] are so many that it would be an exercise in futility to attempt to describe typical mediator behavior with respect to sequence, timing or the use or non-use of the various functions theoretically available”.

incluindo-se nesse processo os objetivos do mediador e das partes como seu ponto de partida (apud KLEIBOER, 1996: 362).

Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 9), por sua vez, analisam os resultados da mediação internacional a partir do seu impacto sob o contexto do conflito e, desse modo, consideram quatro importantes dimensões: primeiro, a mediação internacional é considerada como totalmente bem sucedida nos casos em que seu emprego tenha causado uma mudança de conjuntura ou, na melhor das hipóteses, tenha possibilitado a resolução da disputa; segundo, é compreendida como parcialmente bem sucedida nos casos em que a mediação tenha conseguido iniciar alguma negociação ou o diálogo entre as partes litigantes; terceiro, a observância de limitação na mediação internacional, confere-se aos casos em que apenas tenha se alcançado o cessar-fogo ou a pausa das hostilidades; e, por fim, a mediação é considerada sem êxito quando não há nenhum impacto perceptível sobre a disputa (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 9-10). Vale ressaltar que os referidos autores analisaram os resultados da mediação em 284 casos, entre as décadas de 1945 a 1989, conforme examinaremos a seguir na tabela 1:

Tabela 1: Resultados da Mediação 1945-1989

Resultado	Frequência	%	Cumulativo %
Resolução completa	13	5 %	5
Resolução parcial	27	9 %	14
Resolução cessar-fogo	22	8 %	22
Mediação mal sucedida	134	47 %	69
Mediação só oferecida	61	22 %	91
Sem mediação	27	9 %	100
Total	284	100 %	100

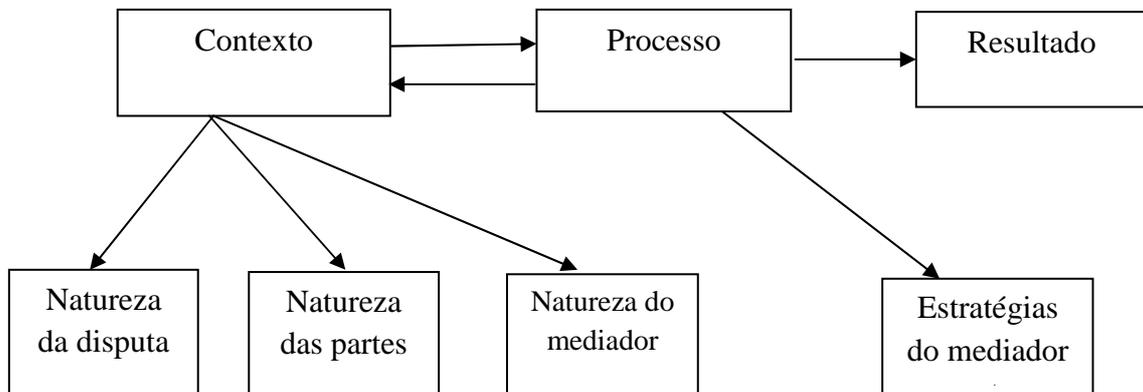
Fonte: adaptado de Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 10). In: *Successful Mediation in International Relations*.

Com base nos dados fornecidos nesta tabela, torna-se perceptível o grau de dificuldade que envolve a tarefa e o papel do mediador na resolução de um conflito, observando-se que o resultado mais comum, em quase 50% dos casos, é o insucesso da mediação. Por outro lado, em 22% dos casos, a oferta para mediar à crise será recusada pelas partes. No entanto, observa-se também que há uma probabilidade geral de sucesso para a mediação. Segundo

Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 10) quando as expectativas conseguirem atingir índices acima dos 22% (a soma percentual dos prováveis resultados – resolução completa, parcial e cessar-fogo, neste caso, 5% + 9% + 8% = 22%) significa dizer que “as condições envolvidas irão contribuir positivamente na probabilidade de sucesso do resultado [...]” (tradução nossa)²⁴ (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 9-10).

De acordo com Bercovitch e Langley (1993: 672) para se atingir o sucesso de uma mediação seria necessário considerar nesse método, impreterivelmente, as habilidades do mediador. Dito isto, na visão desses autores, a mediação seria uma técnica adaptativa em que distintos mediadores poderiam atuar de diversas maneiras em diferentes situações, dependendo-se da natureza das partes, das circunstâncias da disputa e do posicionamento do mediador. Nesse sentido, a figura 4, a seguir, chama a atenção para quatro grupos de variáveis independentes, com as quais, os resultados da mediação são determinados. O quadro se baseia no modelo de contingência da mediação desenvolvido por Bercovitch, Anagnoson e Wille, buscando-se visualizar a influência determinante dos contextos e a dimensão impactante desse processo sob os resultados finais da mediação (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991 apud BERCOVITCH; LANGLEY, 1993: 672).

Figura 4: Modelo de contingência da mediação



Fonte: adaptado de “Contingency Model of Mediation”. In: BERCOVITCH, Jacob; LANGLEY, Jeffrey. *The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation*, 1993: 673.

Segundo Kressel e Pruitt (1989) o sucesso ou o fracasso da mediação internacional depende largamente da natureza do conflito. Aprofundando tal afirmação, faz-se necessário discernir sobre alguns aspectos referentes à disputa, para que dessa forma, possa-se compreender seu impacto sob os resultados da mediação. Nesse sentido, em relação à

²⁴ Texto original: “the conditions involved will contribute positively to the likelihood of a successful outcome [...]”.

natureza da disputa, três fatores são considerados como questões influenciadoras no curso dos resultados: a intensidade da disputa, a duração da disputa, e as questões contestadas pelas partes (apud BERCOVITCH; LANGLEY, 1993: 675).

Segundo Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 13) disputas de baixa intensidade proporcionam um nível maior de aceitação pelas partes, além de serem mais prováveis de se alcançar resultados bem sucedidos. No entanto, à medida que o número de vítimas fatais começam a aumentar no conflito, a probabilidade de iniciativas para uma mediação sofrerá um correspondente declínio. Haja vista que nesse processo são considerados diversos fatores que impactariam nos resultados finais, entre os quais, o nível de hostilidades, a intensidade dos sentimentos e percepções negativas entre as partes (KRESSEL, PRUITT, 1989 apud BERCOVITCH; LANGLEY, 1993: 675). Esses fatores contribuem negativamente para a efetividade da mediação.

No que tange à duração do conflito, analistas contemporâneos, como Edmead (1971), defendem que a mediação é mais passível de ser bem sucedida quando é empregada no estágio inicial da disputa, ou seja, no momento anterior ao início das hostilidades e das perdas materiais e humanas sob ambas as partes (apud BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 12). Por outro lado, o posicionamento clássico admite que a mediação seja empregada mais tardiamente no conflito, considerando-se que as falhas ocorridas nos processos de negociações seriam responsáveis por uma precipitação na escolha de um interventor externo (KLEIBOER, 1996: 363). Tomando-se por base o nível de complexidade do conflito do Sudão do Sul, este trabalho considera que a mediação passou a ser uma alternativa de extrema importância a partir do momento em que as partes litigantes, no caso, a república do Sudão e a república do Sudão do Sul, não conseguiram resolver suas controvérsias por meio de seus próprios mecanismos de resolução de conflitos.

Ainda se pensando nos impactos sob os resultados da mediação, a característica final referente à disputa consiste na natureza das questões do conflito. Nessa direção, Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 14) utilizam cinco termos para descrever o que consideram ser a constituição de uma “questão” na disputa, a saber: soberania, ideologia, segurança, independência e uma categoria residual de outros tipos de conflitos. Evidentemente que, nesses processos pode haver mais de um problema envolvido na disputa ou, até mesmo, que as próprias partes podem não concordarem sobre o que de fato se constitui como uma questão problemática para ambos no referido conflito. Nesse sentido, disputas que envolvem questões de soberania são aquelas que os adversários possuem reivindicações incompatíveis sobre uma parte específica do território, a exemplo do conflito entre a Argentina e a Inglaterra sobre as

ilhas Malvinas (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 14). Outro exemplo mais recente seria o conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul sobre a contestação do território de Abyei, ainda sem definição.

No que se refere à disputa envolvendo questões ideológicas, observa-se que nesses conflitos há uma forte divergência em relação à natureza do sistema político vigente como o que ocorreu no conflito entre o Irã e o Iraque. Por outro lado, as questões sobre segurança, são aquelas relativas a fronteiras e territórios, como é caso do atual conflito sudanês, mas também, a crise de 1967 entre árabes e israelenses (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 14). Em relação às questões por independência, as disputas são travadas pelos Estados que buscam sua própria individualidade nacional, conforme o que ocorreu no conflito entre Moçambique e Portugal (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 14), mas também, a segregação do Sudão do Sul sob o Sudão.

Diante desses argumentos, Kleiboer (1996: 364) ressalta que conflitos envolvendo questões territoriais ou de segurança são mais propensos a alcançarem uma mediação bem sucedida do que aqueles que costumam tratar de questões ideológicas ou de autodeterminação de um povo. No entanto, esses conflitos comumente envolvem uma série de questões conjuntamente, tornando-se dessa forma, uma tarefa difícil para tratá-las isoladamente. De modo geral, quanto mais complexos forem os problemas em causa, menos provável será a possibilidade de se obter um resultado bem sucedido nessa mediação. Ademais, tanto o número quanto a complexidade das questões são fatores que exercem alto nível de influência sob os resultados da mediação (MOORE, 1986 apud BERCOVITCH; LANGLEY, 1993: 677).

2.4.1 Condições para a efetividade na mediação internacional

Na mediação internacional, existe uma relação claramente definida entre as técnicas empregadas pelos mediadores e os resultados finais dessa utilização. Segundo os apontamentos de Beardsley et al. (2006: 66) há uma série de hipóteses que podem predizer os resultados de uma crise internacional, a partir dos diferentes estilos de mediação, entre os quais, os autores ressaltam: a realização de um acordo formal; a redução das tensões no pós-crise entre os atores envolvidos; e se, a mediação influenciou ou não na resolução do conflito.

De acordo com essa percepção, os conflitos que buscam uma resolução por meio do estabelecimento de acordos formais são mais propensos a alcançarem resultados mais positivos. Essa visão parte da premissa de que o emprego de acordos formais gera

compromissos e dispositivos de punição pelo não cumprimento dos mesmos. Desse modo, uma vez firmado o acordo entre as partes, o não cumprimento desses termos acordados poderia se tornar uma possibilidade onerosa para os litigantes (BEARDSLEY et al., 2006: 67). Com base na discussão anterior elencada sobre os tipos de mediadores, a mediação em que utiliza a facilitação como estratégia para a resolução do conflito pode aumentar as chances de que um acordo formal seja atingido e, por conseguinte, transforme-se em uma condição mutuamente aceitável entre os disputantes.

Outra alternativa, com forte poder de influência sob os resultados da mediação é a estratégia da utilização do mediador manipulador, com vistas à possibilidade de se alcançar um acordo formal. Nesse tipo de mediação, o mediador busca alterar a relação do custo-benefício entre os atores, objetivando maximizar o número de opções positivas para ambas as partes e, desse modo, conseguir estabelecer um acordo formal (BEARDSLEY et al., 2006: 67). Assim, a importância atribuída à utilização da manipulação no processo de negociação incide na questão de que tais mediadores, muitas vezes, comprometem-se com o monitoramento e a aplicação do acordo no pós-crise. Essa estratégia possibilitaria um aumento nas disposições de cada parte em direção à assinatura de um acordo formal, isso porque esses mecanismos de coordenação permitem que haja melhor identificação das questões demandadas pelos litigantes e, desse modo, aumentam a confiança dos atores na busca de um acordo mutuamente aceitável (BEARDSLEY et al., 2006: 67-68).

Em outro plano, observa-se que um dos objetivos da intervenção de uma terceira parte no conflito é, impreterivelmente, criar uma atmosfera na qual possa existir a possibilidade de se reduzir as tensões entre as partes. Nesse aspecto, as tensões de um conflito são mais prováveis de serem reduzidas quando um acordo consegue alinhar as distribuições dos benefícios com as capacidades reais dos atores, ou seja, para que essa redução aconteça é necessário que os resultados da mediação estejam próximos ao espaço/centro das negociações, as chamadas “zona de acordo” (POWELL, 1999 apud BEARDSLEY et al., 2006: 68).

Sob essas condições, as estratégias facilitadoras e formuladoras são mais propensas de reduzirem as tensões entre os disputantes, ainda que seja no longo prazo. Isso porque o fornecimento de informações ajuda a construir uma ampla percepção de alternativas, mutuamente aceitáveis, para o estabelecimento de um acordo. No caso da manipulação, o efeito sob a redução das tensões é consideravelmente menor, pois nos conflitos em que os litigantes são pressionados a estabelecerem um acordo, após a resolução da crise o mesmo se

torna potencialmente menos estável (WERNER; YUEN, 2005 apud BEARDSLEY et al., 2006: 69).

Por outro lado, a probabilidade de uma mediação impactar ou não na redução de um conflito não depende exclusivamente da possibilidade dos disputantes assinarem um acordo formal. Em muitos casos, a resolução da crise ocorre sem o estabelecimento de um acordo (BEARDSLEY et al., 2006: 69). Ou seja, os resultados do emprego da mediação são percebidos quando não há mais uma ameaça latente para a emergência da violência entre as partes. Nesse processo, as expectativas dos atores se voltam para as estratégias empregadas pelo mediador, com as quais se utiliza para aumentar a percepção dos custos negativos de permanecerem no conflito e, desse modo, diminuem a probabilidade desses atores voltarem a recorrer à violência, independentemente de ser alcançado um acordo formal (BEARDSLEY et al., 2006: 69).

Segundo Bercovitch e Derouen-Jr (2004: 156) as estratégias da mediação partem do pressuposto de que esse processo opera em um ambiente dinâmico e social e, portanto, possibilitaria a transformação da negociação em uma tríade de barganha. Essas táticas empregadas pelos mediadores contribuem para mudar, afetar ou modificar os aspectos da conjuntura do conflito e/ou dos atores envolvidos na disputa.

Desse modo, a figura 5, a seguir, exemplifica os diferentes estilos de mediação, no contexto de seus mecanismos e estratégias. Conforme exposto anteriormente, a facilitação e a formulação são meios distintos, mas que permitem que os mediadores localizem uma alternativa existente e que seja mutuamente preferível ao conflito. Já a técnica da manipulação se utiliza da compensação por meio da aplicação de mecanismos de pressão para aumentar os custos percebidos no contexto do conflito e, desse modo, possibilitar a ampliação do leque de alternativas à mesa de negociação entre os disputantes (BEARDSLEY et al., 2006: 65).

Cabe acrescentar que, em geral, a mediação tem um forte efeito sobre os acordos formais e na redução das tensões. Considerando-se os diferentes estilos de mediação, a facilitadora tende a ser a mais capaz de garantir uma redução nas tensões no pós-conflito. Esse argumento parte do pressuposto de que a facilitação permite aos atores reconhecerem voluntariamente um conjunto de preferências factíveis à finalização do conflito, resolvendo assim, a distribuição dos benefícios e dos recursos. Ao contrário da manipulação, a facilitação não envolve uma redução temporária nos pontos alternativos (POWELL, 1999 apud BEARDSLEY et al., 2006: 81). O quadro 1, a seguir, resume essas características:

Quadro 1: Diferentes contextos, mecanismos e táticas de mediação

Mecanismo	Estilo	Tática
Informação	Facilitação	Faz contato com as partes Ganha a confiança Identifica problemas e interesses subjacentes Esclarece a situação Fornece informação adicional Transmite mensagens entre as partes Oferece avaliações positivas Permite que os interesses de todos sejam discutidos
Coordenação	Formulação	Controla o ritmo e a formalidade das reuniões Controla o ambiente físico Garante a privacidade da mediação Destaca interesses comuns Ajuda a elaborar um quadro de resultados aceitáveis Mantém o processo centrado nas questões Faz sugestões e propostas substantivas Sugerem concessões para ambas as partes
Compensação Pressão/Aplicação	Manipulação	Mantém as partes à mesa de negociação Muda às expectativas das partes Assume a responsabilidade por concessões Faz as partes cientes dos custos da não negociação Fornecem informações Ajuda os negociadores a desfazer um compromisso Recompensa concessões feita pelas partes Pressiona as partes a flexibilizarem Ameaça a retirada de recursos Verificam o cumprimento do(s) acordo (s) Adicionam incentivos Ameaçam a retirada da mediação

Fonte: adaptado de Bercovitch (1997). In: BEARDSLEY et al. "Styles in the context of mechanisms and tactics". 2006: 66.

Mensurar a efetividade de uma mediação não é uma tarefa fácil para seus gestores. Conforme pudemos notar ao longo desse estudo, a avaliação desses resultados se encontraria direta ou indiretamente relacionados a algumas variáveis, a saber: a natureza das partes, as habilidades do mediador e a natureza do conflito. No entanto, observa-se nitidamente uma relação recíproca entre o contexto do conflito e a atuação do mediador sob a efetividade dessa

mediação. Nesse sentido, apesar dessas condicionantes, ressalta-se que o êxito obtido numa mediação, seja em termos totais ou parciais (podendo ser interpretado como um cessar-fogo ou o estabelecimento de um acordo – no caso, a conjuntura atual do Sudão do Sul) se deve em larga escala as habilidades do mediador na condução das negociações e, conseqüentemente, na obtenção de um acordo final favorável para ambos os lados.

Esse capítulo descreveu a mediação internacional no que versa sobre suas práticas, sua efetividade e o papel do mediador na resolução de conflitos por vias pacíficas. Desse modo, as considerações elencadas em torno da efetividade da mediação na resolução de conflitos internacionais, assim como o papel dos mediadores nesse processo, servirão como base para o estudo a ser realizado nos próximos capítulos. Assim, a mediação conjunta das Nações Unidas e da União Africana no conflito do Sudão do Sul será discutida com base na abordagem estratégica desses mediadores, para que se possa ratificar a efetividade mediadora das Organizações Internacionais nesse tipo de conflito. Igualmente, esse estudo buscará analisar a efetividade na mediação executada pela ONU e pela UA no conflito do Sudão do Sul por meio da análise dos impactos causados por esses acordos sob a diminuição da violência na região sudanesa, especialmente nas áreas onde o conflito ainda se encontra mais latente.

3 PROCESSO DE FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DO SUDÃO DO SUL: A IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO GERAL DE PAZ (CPA) – 2005

3.1 NATUREZA DA DISPUTA: FATORES PROEMINENTES NO CONFLITO DO SUDÃO

As modernas fronteiras da República Democrática do Sudão²⁵ começaram a ser delineadas a partir do século XIX, no entanto, fazendo-se algumas incursões ao século XVIII, pode-se resgatar uma visão panorâmica da constituição civilizacional daquela época, cuja história teria sido marcada pelos Sultanatos Fur e Funj²⁶ (BRAGA, 2012: 110). A tradição sudanesa constituiu seu reino sob o nome de *al-Sultana-al Zarka*, cujo significado quer dizer sultanato negro. Com base nesses pressupostos, este tópico pretende caracterizar sucintamente os fatores determinantes para a expansão da arabização e da islamização de numerosos povos sudaneses, a partir do processo de assimilação cultural e étnico, com o qual se estabeleceu a fronteira cultural entre o Sudão Setentrional e o Sudão Meridional.

O impacto das relações socioeconômicas entre as duas regiões se deu principalmente sob “o ângulo da agressão e da exploração econômicas sofridas pelo Estado em função tanto das expedições armadas dos funj na região do alto Nilo, quanto daquelas dos fur na região do Bahr al Ghazal” (HASAN; OGOT, 2010: 206). No Norte do Estado, por sua vez, as concepções atribuídas às mudanças econômicas e sociais estavam diretamente relacionadas à imigração dos povos muçulmanos.

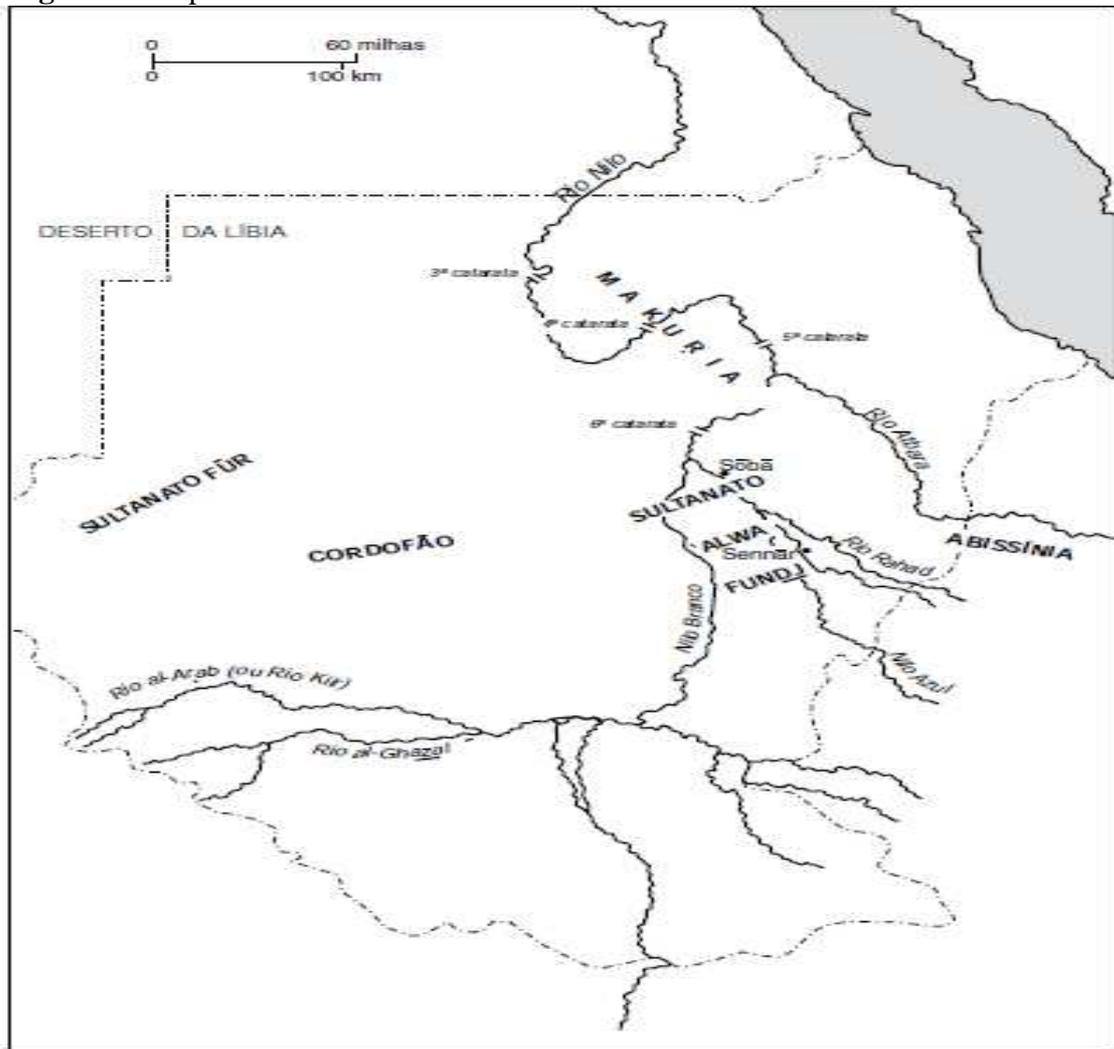
Com base nessa perspectiva, os povos habitantes no território sudanês do século XX, foram representados com percepções consideravelmente diferentes, no sentido de que o Norte do Estado foi apresentado como sendo uma região composta por árabes e muçulmanos e o Sul como um lugar de africanos e, portanto, negroides, mas também de ‘pagãos’ ou animistas. Esses fatores contribuíram fortemente para um alargamento nas disparidades entre esses povos, especialmente no que se referiu ao agravamento da fronteira idológica que cada vez mais passou a tomar um caráter religioso e étnico. Dos dois lados, “viram-se desenvolver expressões, preconceitos raciais complexos, o que levaria a definir, portanto, cada uma dessas regiões como uma entidade racial e religiosa exclusiva” (HASAN; OGOT, 2010: 206) que tinham pouco ou nenhum contato um com o outro.

²⁵ O uso oficial do termo Sudão para designar uma entidade política ou administrativa data do regime turco-egípcio local, de 1821 a 1825 (HASAN; OGOT, 2010: 206).

²⁶ Os Funj eram povos nômades criadores de bovinos.

A origem da dinastia funj no território sudanês ainda é uma questão controversa para os historiadores. Alguns acreditam que a “tradição sudanesa evoca seu reino sob o nome de *al-Sultana-al Zarka*”, que significa sultanato negro, por pertencer a descendência de um monarca muçulmano negro. Outros lhes atribuem a origem dos pilhantes Shilluk, vindos do Nilo Branco, ou à descendência árabe. Entretanto, o que há de consenso entre os estudiosos em relação a esse povo é que houve um conjunto de fatores que influenciaram sua rápida islamização, considerando que esse processo não se deve apenas à influência da nova sociedade muçulmana, mas, principalmente, “a força de suas relações comerciais e culturais com o Egito” (HASAN; OGOT, 2010: 210). A figura 5, a seguir, exemplifica a origem dos reinos e sultanatos no Sudão:

Figura 5: Mapa dos reinos e sultanatos do Sudão



Fonte: adaptado da Figura 7.1 – Reinos e sultanatos do Sudão (de acordo com Y. F.). In: HASAN; OGOT, 2010: 208.

Os funj consolidaram sua posição político-administrativa a partir do final do século XVII em uma localidade conhecida como Sennar. Nessa época, a expansão da dominação funj se estendia desde o limite norte da fronteira etíope até a região oeste, onde se localiza atualmente o Estado do Kordofan (HASAN; OGOT, 2010: 214). Mas essas relações amistosas foram abaladas por duas guerras contra a Etiópia, motivadas especialmente por questões fronteiriças que posteriormente não conseguiram modificar radicalmente a situação. Sennar representava um ponto estratégico tanto para os funj quanto para os etíopes, pois nessa região os cristãos da Etiópia conseguiram uma abertura continental com o mundo exterior, particularmente, com os missionários europeus. Em contrapartida, para os povos funj, a localidade servia para que sua população comercializasse suas mercadorias com os negociantes da região. Apesar dos conflitos entre os funj e o povo etíope, a realidade histórica de suas relações apresentava a cooperação e a interdependência como fatores que haviam sido enfatizados positivamente por ambos (HASAN; OGOT, 2010: 216).

A partir da emergência do sultanato funj-abdallabi, o Estado conseguiu instaurar uma relativa unidade e estabilidade à heterogênea sociedade dos funj, o que facilitou a penetração do islã. Os preceitos do islã foram transmitidos pelos eruditos muçulmanos que nessa época eram bem recebidos pelos soberanos, pois tinham interesse em instalá-los no Estado. Os eruditos muçulmanos buscaram ensinar a lei muçulmana, a *sharia*, e a sua aplicação no comportamento dos cidadãos nativos. Até então, a expansão do islamismo havia sido difundida por dois importantes grupos - os comerciantes e os árabes nômades. Os primeiros agiram como propagadores do islã por mais de nove séculos. Já o segundo grupo difundiu a doutrina islâmica por meio de casamentos com sudaneses autóctones. Desse modo, a “islamização era o corolário normal da arabização”, pois a ação de uns (comerciantes ou cristãos muçulmanos), às vezes, reforçava a ação de alguns mestres (HASAN; OGOT, 2010: 217).

Em relação ao sultanato fur, as suas origens também são pouco conhecidas em função da raridade das fontes escritas a esse respeito. Provavelmente, seu Estado tenha sido precedido por “duas dinastias autóctones, as dos dadju e dos tundjur”. Apesar de existir indícios de que a influência islâmica tenha acontecido no reinado dos tundjur, nesse território “a verdadeira islamização da região começou apenas com a criação do sultanato fur, no início do século XVII” (HASAN; OGOT, 2010: 225). No final do século XVIII, a estrutura étnica desse Estado foi amplamente modificada em virtude do surgimento de uma nova classe de mercadores, juristas e místicos, cuja contribuição possibilitou o enfraquecimento de antigas práticas religiosas na comunidade fur (HASAN; OGOT, 2010: 229).

Evidentemente que a realidade histórica envolvendo esses povos se constituiu muito mais complexa. Isso porque a fronteira que separava essas duas regiões, além de ser um território bastante movimentado ainda agregava, em seu interior, “transformações culturais, étnicas e sociais”, a exemplo das populações árabes, fur, funj, shilluk, *naath* (nuer) ou dinka (HASAN; OGOT, 2010: 207). Outra questão importante em relação a esses povos, diz respeito a sua formação linguística que era extremamente rica em diversidade cultural. Desse modo, para fins de estudo, os grupos linguísticos dessa época eram divididos em três classes: uma cultura *nilótica*²⁷, desenvolvida a leste dos pântanos do Nilo; outra cultura *banto*²⁸, localizada no platô ferruginoso da Bacia do Nilo-Congo; e, separando ambas, as culturas do Sudão Central (HASAN; OGOT, 2010: 231). É importante salientar que nesse período, as culturas nilóticas (ou seja, pertencentes aos povos árabes) proporcionaram um progressivo avanço linguístico às culturas do Sudão Setentrional, Central e Meridional, o que alteraria profundamente a estrutura social da região (HASAN; OGOT, 2010: 231).

No início do século XVII, a área de maior densidade populacional no território sudanês era a margem ocidental do Nilo. A região foi povoada, especialmente, pelos povos conhecidos por Shilluk, que por sua vez, começaram a se expandir em direção a duas áreas fronteiriças, o vale do Nilo Branco e os montes de Nuba (HASAN; OGOT, 2010: 234). Nesse período, esses povos desenvolveram um considerável avanço socioeconômico no Estado, e, à medida que o sultanato funj declinava, os Shilluk reforçavam sua supremacia no Nilo Branco através do controle das vias navegáveis, considerando-se que os mesmos possuíam um grande número de barcos, além de serem excelentes remadores. No entanto, a partir de 1826 o poder Shilluk começou a declinar em virtude da criação de um estaleiro turco-egípcio na região (HASAN; OGOT, 2010: 234).

3.1.1 A estrutura histórica das relações entre o Norte e o Sul sudanês

Até o início do domínio turco no Sudão, em 1821, houve um relativo equilíbrio nos poderes políticos e econômicos entre os povos do Norte e do Sudão Meridional, todavia, a

²⁷ “Os **nilotas** são um grupo de povos africanos que falam línguas nilóticas, um dos principais ramos da grande família das línguas nilo-saharianas e, como o nome indica, habitam a região sul do vale do rio do Nilo, desde a Etiópia à Tanzânia, mas tendo-se espalhado também para o interior, incluindo os territórios da atual República Democrática do Congo” (BRAGA, 2012:110).

²⁸ “Os **bantos** (grafados ainda *bantu*) constituem um grupo etnolinguístico localizado principalmente na África subsariana que engloba cerca de 400 subgrupos étnicos diferentes. A unidade deste grupo, contudo, aparece de maneira mais clara no âmbito linguístico, uma vez que essas centenas de subgrupos têm como língua materna uma língua banta, que, por sua vez, pertence à família linguística nígero-congolesa” (BRAGA, 2012:110).

partir do século XIX esse cenário mudaria drasticamente, especialmente, para esses últimos. Esse período seria marcado por “importantes perdas materiais e por grandes humilhações”, traduzidas nas ‘guerras de escravidão e de conquistas contra elas por ondas de invasores, as quais não se distinguiam uma das outras, exceto pelos diferentes nomes que se davam: árabes, turcos, egípcios, ansar ou dongolawi’ (IBRAHIM; OGOT, 2010: 420).

Com a invasão egípcia, em 1821, o Sudão foi dividido em províncias e distritos que foram submetidas à autoridade dos oficiais egípcios e turcos. A principal função do regime estrangeiro naquela região foi a imposição de pesados tributos sob a população sudanesa, mas também, a provisão de “escravos para aumentar as fileiras do exército egípcio” (IBRAHIM; OGOT, 2010: 420). Conforme salienta-se,

Expedições frequentes eram feitas ao longo do Nilo Branco para capturar escravos e, a partir de 1840, o tráfico de vidas humanas atingiu proporções gigantescas. Os exércitos privados dos traficantes de escravos estavam equipados com armas de fogo e imensas áreas de terras eram alugadas aos mercadores que podiam fazer investimentos muito rentáveis entre os povos do Sudão Meridional (IBRAHIM; OGOT, 2010: 420).

Nos atuais Estados de Bahr al Ghazal e Nilo Branco, por exemplo, o mercado de escravos era bastante intenso, estimando-se que cerca de dois mil escravos eram vendidos anualmente pelos invasores egípcios. Sob o comando de Muhammad Ali, seus bandos de caçadores aterrorizaram as terras dos Shilluk. Diante dessas atrocidades, os habitantes do Sul se recusaram a cooperar com eles e opuseram uma resistência ativa à presença desses invasores em suas terras. Esses fatores contribuíram para que os povos do Sul travassem inúmeras guerras contra a ação de Muhammad Ali em suas terras (IBRAHIM; OGOT, 2010: 421).

Muhammad Ali invadiu o Sudão em 1821 em busca de escravos, marfim e ouro para financiar o seu projeto de modernização egípcia. Com a conquista turco-egípcia, foram lançadas as bases para um Estado centralizado no Norte do Sudão. Desse modo, ainda que a invasão turca tenha proporcionado à unificação das fronteiras e a modernização²⁹ sudanesa daquela época, também enfatizou nesse sistema a escravização de povos pertencentes à região sul do Estado, utilizando-os no plantio de algodão e no sistema de irrigação (IDRIS, 2005: 28-29). Durante o processo de formação do Estado sudanês, o método da escravização contribuiu substancialmente para que houvesse um choque nas identidades raciais daqueles povos, isso porque, desse processo, surgiu um violento regime político no qual as pessoas oriundas da

²⁹ Entendendo-se o termo ‘modernização’ como sendo ‘a adoção de métodos de organização político-econômica e de técnicas de produção, de transporte e de comunicação derivados daqueles empregados pelos Estados europeus e que modificaram substancialmente as estruturas da sociedade tradicional anterior’ (IBRAHIM; OGOT, 2010: 430).

região Sul do Sudão eram submetidas a práticas de discriminação e exploração (IDRIS, 2005: 32).

Quando as forças anglo-egípcias chegaram ao Sudão, em 1898, buscaram reproduzir as ideologias apregoadas no século XIX em relação aos povos do Sul, que eram considerados pessoas inferiores aos muçulmanos do Norte. Ou seja, segundo essa perspectiva os indivíduos não muçulmanos não eram vistos como pessoas civilizadas. Em consequência desses fatores, o governo britânico dividiu o Sudão em duas regiões: árabes do Norte e africanos do Sul (IDRIS, 2005: 35). No Norte, havia uma compreensão religiosa-administrativa única, em que não existia uma concepção acerca da forma de vida das tribos pertencentes ao Sul do Estado. Além disso, os costumes dessas populações também eram considerados variados, conforme enfatizado a seguir:

No norte, o islã controlou a vida e os hábitos do povo e, conseqüentemente, um administrador, uma vez tendo aprendido as características básicas do islã, tinha a chave para a compreensão da sociedade na qual trabalhou. No sul não havia tal base. Não houve uma base ética comum para auxiliar o administrador a um entendimento de seu povo. Além disso, no norte do país, a lei *sharia* regia o comportamento pessoal [...] as pessoas estavam habituadas a um corpo de leis. No sul, os costumes tribais diferiam um povo do outro, sem um código único de comportamento que tenha sido reconhecido (tradução nossa)³⁰ (IDRIS, 2005: 36, grifo nosso).

Segundo Johnson (2003: 9) o objetivo inicial da ocupação britânica no Sul era controlar o Vale do Nilo, mas com o decorrer do tempo o Estado colonial passou a enfrentar um problema referente à como governar os povos do Sul do Sudão. Inicialmente, pretendia-se continuar com as políticas centralizadoras turco-egípcias e *Mahdistas*, mas devido à política opressora imposta por tal regime, os cidadãos do Sul rapidamente passaram a repudiar ativamente esse governo. Na tentativa de lidar com esse problema no Sudão, o governo britânico implementou uma estratégia baseada numa estrutura de autoridade indígena chamada de ‘Administração Nativa’. Em outros termos, a Administração Nativa, também conhecida como administração indireta, foi um sistema no qual o governo britânico escolhia chefes tribais para atuarem como agentes do poder colonial sob sua supervisão. Segundo essa perspectiva, a política tribal era destinada a buscar a melhor classe de nativos, para que, desse modo, pudessem influenciar toda a população a seu favor (IDRIS, 2005: 36-37). Todavia, em

³⁰ Texto original: “In the north, Islam controlled the lives and habits of the people, consequently an administrator, once having learnt the basic features of Islam, had the key to understanding the society he worked in. In the south there was no such basis. There was no common ethic foundation to assist the administrator to an understanding of his people. Further, in the north, sharia law governed personal behavior [. . .] the people were used to a body of law. In the south tribal custom differed from one people to another; no single code of behavior was recognized”.

consequência da forte resistência dos sudaneses do sul, o governo britânico foi forçado a mudar sua política administrativa centralizadora no Sudão.

Nesse mesmo período, foi elaborado e implementado uma “Política do Sul”, com a qual se procurou conduzir o Sul em direção a um Estado independente com vias de desenvolvimento diferente do modelo empregado no Norte (SALAM SIDAHMED; SIDAHMED, 2005: 22). Essa política inglesa tomava por base duas premissas fundamentais: que os africanos negros do Sul são cultural e, em certa medida, racialmente distintos dos sudaneses árabes do Norte; e que as províncias do Sul ou iriam se desenvolver como um território separado e soberano ou iriam ser integrados à, então, África Oriental Inglesa (WAI, 1980: 378). Ou seja, a administração do Sul se desenvolveu ao longo desse regime em linhas africanas, em contraposição à política árabe, já que o futuro do Sul do Sudão parecia residir com os Estado da África Oriental Inglesa, mais do que com o Oriente Médio (JOHNSON, 2005: 11).

Conforme observa Johnson (2003: 16) existe um paradoxo histórico no Sudão, isso porque mesmo sendo uma região que contém a maior parte dos recursos naturais do Estado, o Sul é o território menos desenvolvido desse Estado. Essa discrepância seria resultante de dois fatores principais, quais sejam: a negligência colonial e as velhas práticas de exploração. Com a diferenciação regional, o governo não apenas sancionava a exploração, como também, participava direta ou indiretamente dessa prática em sua periferia. Tais aspectos não contribuíram para que o Sul desenvolvesse condições de voz em direção aos assuntos do Estado (JOHNSON, 2003: 16).

Vale ressaltar que as disparidades abrangentes no campo do desenvolvimento administrativo existiram tanto no Norte quanto no Sul, no entanto, as pessoas do Norte foram mais beneficiadas durante o período do “Condomínio” ou “regime anglo-egípcio” do que os povos sulistas (JOHNSON, 2003: 17). No âmbito da distribuição educacional e agrícola, as instituições sulistas também foram fortemente negligenciadas por esse sistema.

3.1.2 Nacionalismo e independência do Sudão

Conforme argumentado anteriormente, a construção da raça, da etnia e das identidades regionais no Sudão sempre esteve intrinsecamente relacionada com o processo de formação do Estado. O legado pré-colonial da escravidão e a política de governo indireto durante o período colonial contribuíram para que houvesse uma racionalização política e uma fragmentação sociocultural das sociedades. A natureza e o conteúdo do processo de formação

do Estado não apenas transformou as estruturas sociopolíticas das sociedades, como também condicionou a forma de resistência e oposição ao Estado colonial e pós-colonial. Além desses fatores, esse processo também implicou no alargamento das desigualdades políticas e econômicas entre grupos étnicos (IDRIS, 2005: 43).

No Sudão, a transição do colonialismo para a independência política representou o início do litígio político, cuja fundamentação girava em torno de três questões basilares: o conflito político sobre a identidade do Estado pós-colonial; o status do Sul do Sudão, o Estado pós-colonial; e os conflitos sobre a natureza do conflito. Desde sua criação, o Estado pós-colonial sudanês foi sitiado por uma crise de identidade nacional. Nesse período, os grupos e as regiões excluídas foram submetidos a várias formas sistemáticas de violência por parte do Estado. Para ambos os lados, essas questões se tornaram uma fonte histórica de diferentes interpretações e uma justificativa para uma política de reivindicações (IDRIS, 2005: 44). Essa mudança institucionalizou a hegemonia política do Norte e marginalizou os povos do Sul.

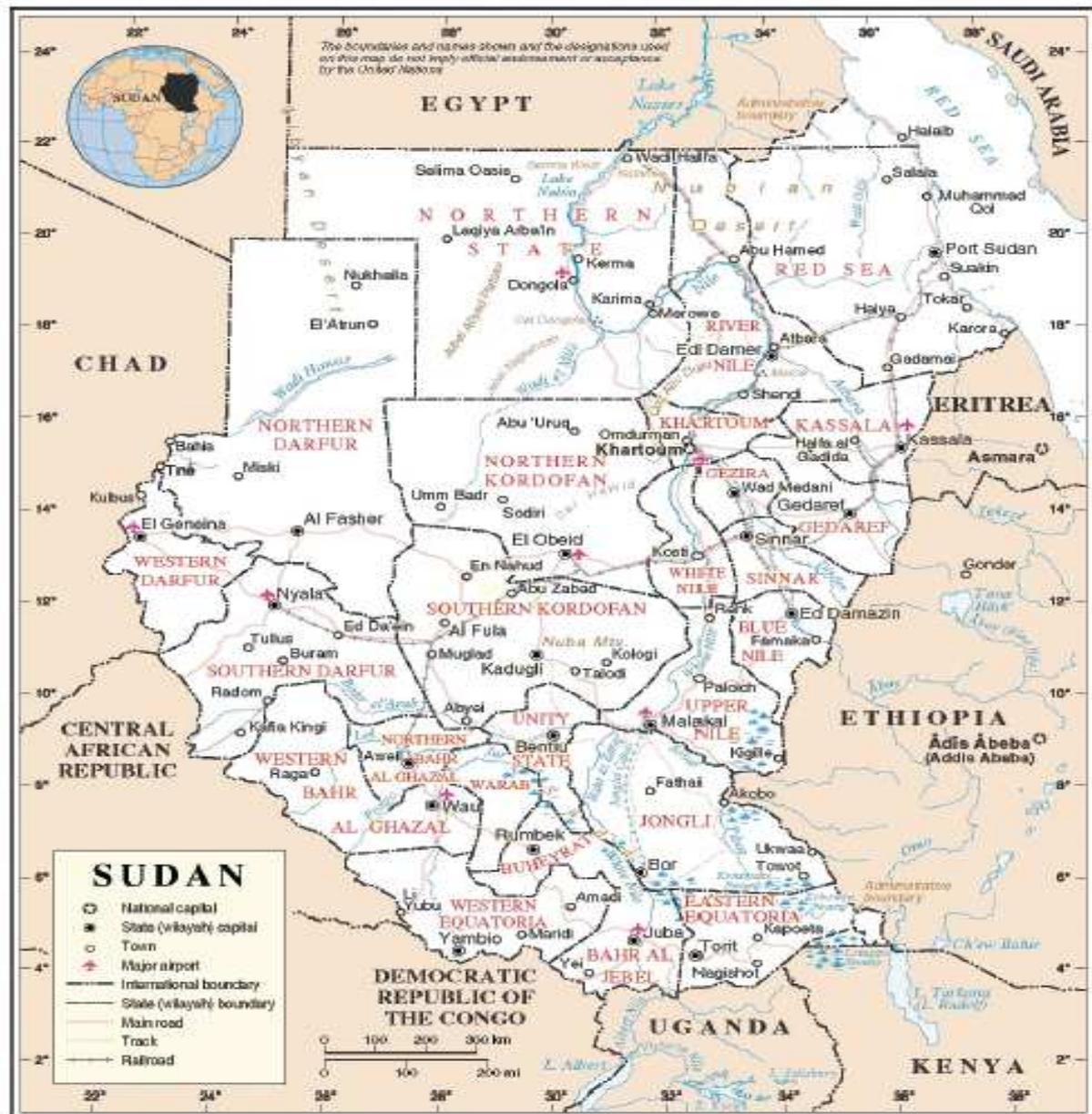
Durante o processo de independência do Sudão, as instituições e os representantes do Estado difundiram a visão de que somente um Estado muçulmano poderia governar legitimamente uma nação com maioria muçulmana. Com base nessa interpretação exclusiva de nação, muitos atos de terror e violência brutal se tornaram a força motriz para o Estado sudanês construir sua independência. Assim, o Sudão passou a ser visto como um Estado árabe islâmico com uma missão civilizadora de arabização e islamização para o Sul (IDRIS, 2005: 50). Mediante o legado da escravização e os fatores que constituíram o processo colonial no Sudão, a guerra civil na região se tornou uma questão iminente.

Em paralelo, nesse mesmo período os nacionalistas sudaneses do Sul articularam uma provável unidade política com o Norte e, assim, poderiam formar um federalismo com as duas regiões, mesmo que fosse com bases distintas, ou seja, um Estado formado a partir de duas personalidades (africanos e árabes). No entanto, apesar dos esforços do Sul em direção a um federalismo compartilhado, o governo do Sudão decidiu, em contrapartida, desarticular o movimento enviando suas tropas para o Sul, em 1955, o que, por sua vez, provocou a execução de cerca de trezentos sulistas e outros dois mil foram enviados para as prisões do Norte (IDRIS, 2005: 50). A revolta de 1955 marcou a primeira fase da guerra civil do Sudão, permanecendo por um período de dezessete anos.

Após se tornar independente do domínio britânico, em 1956, o Sudão passou a ser governado por representantes da população árabe muçulmana, etnia majoritária no Norte do Estado. No entanto, do ponto de vista étnico, o Estado sudanês possui uma população de maioria originariamente africana, sessenta e um por cento (61%), composta por uma

variedade de grupos, enquanto que a população árabe se constitui em uma minoria de trinta e nove por cento (39%). Em termos religiosos, cerca de setenta por cento (70%) da população professa a religião muçulmana, mas também, uma minoria, cinco por cento (5%), intitula-se cristã e o restante, outros vinte e cinco por cento (25%), constituem-se em numerosas religiões tradicionais (SOSA, 2004: 125). A figura 6, a seguir, evidencia a nova conjuntura política do Sudão no pós-independência:

Figura 6: Mapa do Sudão após a independência do domínio britânico, em 1956



Fonte: adaptado de Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (2006). In: BADMUS, 2008: 310.

Em virtude da pressão exercida pelos governos muçulmanos do Norte sob a população do Sul, estourou uma guerra civil no Sul do Estado, cujas proporções devastadoras perduraram desde 1955 até 1972. No início dos anos 1980, as tensões entre as duas regiões se intensificaram em virtude da imposição da lei islâmica, a *sharia*, em todo o Estado, em uma conjuntura de instabilidade política e empobrecimento generalizado da população (SOSA, 2004: 125).

Diante desse contexto, emergiu no Sul uma resistência armada contra o governo vigente por meio da criação do Movimento Armado Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A – sigla em inglês)³¹, “o único grupo rebelde capaz de pressionar e enfrentar política e militarmente um governo árabe-muçulmano defensor de um projeto nacionalista particularmente agressivo” (NASCIMENTO, 2009: 430). Embora não dispusesse do apoio integral de todas as etnias não muçulmanas, o SPLM/A se expandiu e ganhou influência no Sul (MOISÉS, 2001: 128). Quando o SPLM/A foi criado em 1983, o seu objetivo inicial era formar um novo Estado sudanês. Isto é, “um novo Sudão em que todos os sudaneses pudessem jurar lealdade sem distinção de raça, religião, classe ou outras identidades”³² (IDRIS, 2005: 72, tradução nossa).

A concepção de “Novo Sudão” formulada pelo SPLM/A partiu de uma crítica à religião islâmica do Estado, cujas bases constitucionais formulavam as leis públicas do Estado que admitia o árabe como língua oficial do Sudão e, conseqüentemente, o arabismo e o islã como fatores definidores das identidades nacionais. A ideia de uma nova unidade sudanesa dominou o discurso do movimento até 1991, quando o SPLM/A se dividiu em dois grupos. Originariamente, o SPLM/A não se configurou como um corpo homogêneo, pois buscou representar diferentes grupos sociais, culturais, regionais e políticos com diferentes contextos históricos e políticos. Após sua divisão em 1991, o movimento introduziu em sua agenda o direito de autodeterminação para os povos sulistas e, desde então, vem reconfigurando a fronteira do Sul do Sudão para incluir outros grupos na luta contra o governo de Cartum (IDRIS, 2005: 72).

A ruptura política no seio do SPLM/A provocou um conflito de grandes proporções entre os guerrilheiros Dinka e Nuer, os dois maiores grupos étnicos do Sul (JOHNSON, 1998; NYABA, 1997 apud JOK; HUTCHINSON, 1999: 126). Sob o comando de Riek Machar, a etnia Nuer formou a facção “SPLA-Nasir”, em contrapartida, os Dinkas rapidamente se

³¹ Sudan’s People Liberation Movement/Army (SPLM/A).

³² Texto original: “a new Sudan to which all Sudanese could pledge allegiance irrespective of race, religion, class, or other identities”.

mobilizaram para criar o “SPLA-Torit”, comandada por John Garang. Essa divisão interna marcou uma nova fase na guerra civil do Sudão, cuja caracterização anterior havia se configurado pelo conflito Norte-Sul e passaria a tomar contornos mais específicos, ou seja, os eventos violentos se constituiriam no plano Sul-Sul (JOK; HUTCHINSON, 1999: 126).

Vários meses depois da divisão, quase setenta por cento (70%) dos Dinka da região de Bor, no sul do Alto Nilo, tinham sido deslocados e, outras centenas de civis feridos, além de mortos, no que ficou conhecido como o “Massacre de Bor”. As comunidades Nuer do Nilo Central e Ocidental também sofreram ataques militares devastadores por parte das forças armadas do coronel John Garang (JOK; HUTCHINSON, 1999: 128). Nessa ocasião, o número de sudaneses que morreram no conflito Sul-Sul, pertencentes às etnias Dinka e Nuer, já ultrapassava as atrocidades cometidas pelo exército sudanês. Muitos desses ataques foram praticados por bandos rebeldes independentes, também conhecidos como Anyanya II (JOK; HUTCHINSON, 1999: 127).

Após 1983, John Garang (Dinka) procurou solidificar seu controle sob o SPLA mandando cartas para Riek Machar (Nuer) e outros membros da elite sulista com a finalidade de convidá-los a se juntarem ao movimento. Muitos dos intelectuais e políticos da sociedade sulista que haviam aderido ao movimento foram paulatinamente marginalizados por Garang, isso porque o mesmo buscou concentrar os poderes das tomadas de decisões em suas mãos. Com o tempo, a mentalidade intolerante e militarista de Garang começou a saturar o movimento (HUTCHINSON, 2001: 311-312). Em decorrência dessas tensões contínuas e a expansão da violência no território sulista, muitos cidadãos Nuer, assim como outros civis do Sul começaram a enxergar o SPLA como um exército de ocupação ao invés de uma força de libertação (HUTCHINSON, 2001: 314).

Com o escalonamento do conflito entre os anos de 1994 e 1997, o governo de Cartum começou a pressionar o movimento, especialmente, contra o comando das forças Nuer. Nesse ensejo, Machar e outros oficiais do SPLA, incluindo-se lideranças das etnias Dinka e Shilluk, concordaram em negociar um acordo de paz com o governo de Cartum por meio da Frente Nacional Islâmica (NIF – sigla em inglês) (JOK; HUTCHINSON, 1999: 130). O objetivo principal de Cartum era recuperar o controle sobre as enormes reservas de petróleo localizadas no Alto Nilo Ocidental (HUTCHINSON, 2001: 321).

Nesse acordo, ficou supostamente decidido que o governo do Sudão reconheceria os direitos de autodeterminação do Sul por meio de um referendo a ser realizado após um período de transição de quatro anos (ou mais). Em troca, Machar e outras lideranças do Sul concordariam em enxertar seus militares no exército nacional para lutarem conjuntamente na

guerra contra as forças de Garang. Todavia, os termos acordados na ocasião foram excessivamente vagos (HUTCHINSON, 2001: 322). Mas, a partir da intervenção financeira e logística do Novo Conselho de Igrejas do Sudão, as tensões entre as comunidades Dinka e Nuer se reduziram significativamente (HUTCHINSON, 2001: 324).

3.2 O ACORDO GERAL DE PAZ (PCA) E A DIMENSÃO PÓS-CONFLITO

O cerne do problema é a dificuldade inerente na resolução do conflito baseadas em identidades, uma vez que tais conjunturas trazem à tona não apenas questões tangíveis e, possivelmente, mais negociáveis - como o compartilhamento de poder e/ou a partilha de riquezas - mas também, questões intangíveis – como interpretações históricas, culturais, valorativas, entre outras – que em sua gênese são mais difíceis de negociar ou de alcançar algum compromisso entre as partes. No caso do Sudão, o conflito consiste em duas perspectivas culturais concorrentes: a identidade árabe-islâmica, dominante no Norte, e uma identidade cultural africana no Sul. Este último oferece um modelo democrático secular, cujas bases são pautadas em uma flexibilidade pluralista de unidade na diversidade (NANTULYA, 2003: 8), apesar disto não ter se configurado, pelo motivo das disputas Sul-Sul.

Os históricos documentos sudaneses, formulados para a independência do Sudão, serviram de base para arquitetar a paz daquele Estado. Acordos anteriores, como o *Koka Dam Accord*³³ e o Acordo de Addis Abeba, foram utilizados como exemplos de que as partes poderiam trabalhar em conjunto como catalisadores de negociações. Criado em 1972, mas só incorporado na Constituição Permanente do Sudão em 1973, o Acordo de Addis Abeba foi o primeiro acordo de paz firmado entre o Norte e o Sul. O motivo de sua constituição se deu para que a milícia do Sul fosse absorvida no governo nacional e, desse modo, pudesse manter o poder dentro do governo do Sudão (JOHNSON, 2003: 41). Esse Acordo foi um processo relativamente rápido, no qual poucos fundamentos foram encontrados no sentido de se buscarem resolver as profundas divisões que enraizaram a sociedade sudanesa (AMDAHL, 2013: 47).

Por outro lado, a importância atribuída a esse período diz respeito ao início do processo de compreensão sulista em relação a sua liberdade, como um povo autônomo. Nesse

³³ O *Koka Dam Accord*, estabelecido em 1988, foi uma reunião entre o Governo do Sudão e o SPLM/A em que se estabeleceram as condições para uma revogação das leis de setembro de 1983; do levantamento do estado de emergência e a revogação dos pactos militares celebrados entre o Sudão e outros países que incidiam soberania nacional no Sudão. Além disso, instituíram-se pactos com a Líbia e o Egito para formular passos que pudessem levar a um cessar-fogo naquela região litigante (ANDERSON, 1999: 74 apud SCHAFFER, 2007: 14).

sentido, o Sul buscou articular o desejo de uma soberania e, para tanto, pediu uma paz que incluísse o reconhecimento dessa região como um órgão legítimo do governo (ROLANDSEN, 2005: 25). Além da paz, o resultado mais significativo do Acordo de Addis Abeba foi a criação da autonomia da região Sul do Sudão, com seu próprio Parlamento e um Alto Conselho Executivo. Contudo, logo se percebeu que se trataria de uma autonomia bastante limitada, considerando-se a manipulação dos políticos do Sul e a interferência do Norte, fazendo com que o governo regional perdesse sua legitimidade (ROLANDSEN, 2005: 25).

A segunda tentativa, em direção a realização de um novo processo de paz no Sudão se iniciou formalmente em 2003, em Naivasha – Quênia. Este esforço foi resultado de quase dez anos de diálogo entre o regime do Norte e o SPLM/A. Em decorrência desses fatores, criou-se o Acordo Geral de Paz (CPA – sigla em inglês), em 2005 - também conhecido como Acordo de Naivasha - e desde então, tem sido o marco crucial no desenvolvimento político do Sudão (AHMAD, 2010: 7). As negociações se iniciaram por meio da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD³⁴ - sigla em inglês), em 1994, com uma abordagem endossada pelo primeiro-ministro etíope, Meles Zenawi, e o presidente eritreu, Asaias Afewerki, por serem ambos especialistas nos assuntos sudaneses. Além desses atores, juntaram-se à essa iniciativa o apoio de Estados pertencentes ao IGAD, tais como, EUA, Reino Unido, Noruega e, posteriormente, Itália. Esses eventos culminaram na assinatura do Protocolo de Machakos, cuja representatividade serviu de base para outros protocolos. Juntos, compuseram a espinha dorsal do acordo assinado em 2005, visando estabelecer uma paz mais abrangente (AHMAD, 2010: 7).

Em decorrência do longo período de guerra entre o governo do Sudão e o SPLM/A e, conseqüentemente, as perdas provenientes desse conflito para ambos os lados, as partes passaram a reconhecer os inúmeros custos que o litígio havia causado à nação, no âmbito econômico, mas também, perdas em termos de credibilidade internacional e sofrimento

³⁴ A *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), foi criado para substituir a *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) fundado em 1986 por seis países do Corno da África – Djibouti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda – com cooperação das Nações Unidas para estabelecer um organismo intergovernamental para o desenvolvimento e controle da seca na região. Com uma área mais expandida para a cooperação regional e uma estrutura organizacional, o IGAD foi lançado pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, em 25 de novembro de 1996 na república de Djibouti. A missão do IGAD é ajudar a complementar os esforços dos Estados-membros para alcançar, por meio da cooperação: segurança alimentar e proteção ambiental; promoção e manutenção da paz, da segurança e dos assuntos humanitários; e, a cooperação econômica e integracional. Entre os objetivos do IGAD, destaca-se a promoção da paz e a estabilidade na região para a prevenção, gestão e resolução de conflitos interestatais e intraestatais, por meio do diálogo. As referidas atribuições têm sido utilizadas atualmente na mediação do conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul: Maiores informações no sítio oficial do IGAD: <http://igad.int/>. Acesso em: 30 abr. 2014.

humano (SCHAFER, 2007: 15). Diante desse contexto, os litigantes chegaram a um consenso de que nenhuma das partes iria ganhar com essa guerra e, portanto, a alternativa mais viável seria levá-los a mesa de negociação.

O Protocolo de Machakos, assinado em julho de 2002, foi o primeiro dos seis protocolos instituídos pelo CPA, uma vez que se traçou um quadro para a resolução do conflito entre o Norte e o Sul (SCHAFER, 2007: 16). Além disso, Machakos foi o primeiro passo em direção ao fim do litígio, considerando-se que o mesmo buscou inserir questões relativas à segurança, a partilha do poder, a partilha da riqueza, além de arranjos no período interino, tal como as três áreas contestadas: Abyei, as Montanhas de Nuba e Nilo Azul do Sul, na agenda das negociações (ROGIER, 2005: 67).

Descrito como a espinha dorsal do CPA, o Protocolo de Machakos é dividido em três categorias: os princípios acordados, o processo de transição e as estruturas do governo. Esse Protocolo serviu como uma visão continuada das negociações de paz, cujo governo deveria ser estabelecido em um sistema democrático, no qual a diversidade cultural, étnica, racial, religiosa e linguística seria levada em consideração (AMDAHL, 2013: 50).

Em relação aos seus princípios, assemelha-se às constituições mais progressivas do mundo, pois tomam por base os direitos humanos e a igualdade de direitos para todos (AMDAHL, 2013: 50). Esses princípios buscaram ressaltar uma ideia de Sudão unido, onde tomariam por pressuposto um modelo de governança democrático, no qual o Sul do Estado teria o direito de controlar os assuntos governamentais referentes a sua região, além de uma participação mais equitativa na gestão nacional (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 2).

O Protocolo também tratou de um período de transição em que o processo seria executado em dois períodos diferentes: primeiro, um momento pré-interino de seis meses e, após esse tempo, um período de seis anos (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 3). Durante o período pré-interino:

- a) As instituições e os mecanismos para o estabelecimento de um acordo de paz seriam fornecidos;
- b) Com os mecanismos de controle adequados, haveria uma redução nas hostilidades;
- c) Seriam criados os mecanismos para implementar e monitorar o acordo de paz;
- d) A preparação seria feita por meio do emprego de acordo de cessar-fogo;
- e) A assistência internacional seria solicitada, e;

- f) O quadro constitucional para o acordo de paz e as instituições, referidas no item (a), seriam estabelecidos.

Durante todo o período de transição (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 3):

- a) As instituições e os mecanismos estabelecidos durante o período pré-interino seriam operacionalizados em conformidade com os arranjos e os princípios postos no Acordo de Paz;
- b) A negociação do cessar-fogo seria implementada e os mecanismos internacionais de monitoramento deveriam ser estabelecidos e operacionalizados.

Em outros termos, no primeiro período as hostilidades deveriam cessar em conjunto com a criação de instituições e mecanismos capazes de apoiar o novo regime. Já o segundo, seria a implementação ativa de tudo que foi estabelecido no primeiro momento (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 3). Durante esse processo de transição, fazia-se necessário que o cessar-fogo fosse mantido para que, dessa forma, se pudesse criar um espaço no qual as partes conseguissem estabelecer um acordo de paz bem sucedido (AMDAHL, 2013: 51).

A terceira e última parte do Protocolo de Machakos se referia às estruturas do governo, descrevendo como as instituições e o sistema judicial deveria funcionar durante o período de transição. Durante esse processo, a ênfase foi colocada na Constituição nacional como uma lei suprema, ou seja, a Constituição funcionaria como uma garantia de que todos os sudaneses teriam sua liberdade de crença, culto e prática religiosa respeitada (AMDAHL, 2013: 52). O Protocolo também endossou o compromisso sobre as leis *Sharia* do Norte e a autodeterminação para o Sul.

Segundo os termos do acordo, o SPLM/A teria aceitado que a *sharia* permanecesse como a legislação para o Norte, contudo, enfatizou-se que os nortistas necessitariam do consenso do povo para sua efetividade. Ademais, esses termos só teriam efeito fora da região Sul do Sudão. Em troca, Cartum aceitaria um referendo monitorado internacionalmente para ser mantido até o final do período de transição, momento no qual as pessoas do sul sudanesas decidiriam pela unidade ou secessão do Estado (ROGIER, 2005: 65). Conforme observado nos termos gerais do Protocolo, particularmente, os princípios dispostos nas seções 2.4 e 2.5:

[...] Será criada uma avaliação independente e uma Comissão de Avaliação durante o período de pré-transição para monitorar a aplicação do Acordo de Paz durante o período intercalar. Esta Comissão procederá com uma avaliação intercalar dos arranjos estabelecidos no âmbito da unidade do acordo de paz. [...] Ao final dos seis (6) anos, Período Interim, haverá um referendo monitorado internacionalmente, organizado conjuntamente pelo Governo do Sudão e o SPLM/A para o povo do Sul do Sudão: para confirmar a unidade do Sudão, votando em adotar o sistema de governo estabelecido no âmbito do Acordo de Paz, ou para votar pela secessão (tradução nossa)³⁵ (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 8).

Inegavelmente, a implementação do Protocolo de Machakos promoveu alguns avanços. Entre os quais, o governo do Sudão reconheceu o direito de autodeterminação dos povos sulistas em vários documentos, tais como o Acordo de Cartum, em 1997, e a Constituição Nacional de 1998. Ademais, o Protocolo foi concluído diretamente entre as duas principais partes beligerantes (ROGIER, 2005: 65). Em síntese, o Protocolo foi considerado um marco na tentativa de solucionar o conflito sudanês, considerando-se que o mesmo perseguiu alternativas viáveis para atender os interesses de visões radicalmente antagônicas. Em primeiro lugar, o Machakos buscou dar direito aos sulistas de avaliarem os arranjos estabelecidos no acordo de paz, assim como a incumbência de decidirem se aderiam ou não. Em segundo, a notabilidade atribuída a esse Acordo se deve ao fato de que o mesmo ratificou a renúncia recíproca das partes em relação aos seus respectivos objetivos históricos, a saber: a centralização da islamização sulista e a secularização de todo o Estado (ROGIER, 2005: 66).

O Sudão também assinou outros cinco Protocolos com a finalidade de resolver as questões pendentes intrínsecas ao conflito sudanês. Nesse sentido, foi criado o Acordo sobre as medidas de segurança (*The Protocol on Security Arrangements*) durante o período interino, em 2003; o Protocolo sobre a partilha da riqueza (*The Protocol on Wealth Sharing*), em 2004; o Protocolo sobre a partilha do poder (*The Protocol on Power Sharing*), em 2004; o Protocolo sobre a resolução do conflito nas regiões do Kordofan do Sul, Montanhas do Nuba e Nilo Azul (*The Protocol on the Resolution of Conflict in Southern Kordofan/Nuba Mountains and Blue Nile States*), em 2004; e o Protocolo relativo à solução do conflito na área de Abyei (*The Protocol on the Resolution of Conflict in Abyei*), em 2004 (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 3).

³⁵ Texto original: “[...] An independent assessment and Evaluation Commission shall be established during the pre-transition period to monitor the implementation of the Peace Agreement during the Interim Period. This commission shall conduct a midterm evaluation of the unity arrangements established under the Peace Agreement. [...] At the end of the six (6) year Interim Period there shall be an internationally monitored referendum, organized jointly by the GOS and the SPLM/A for the people of South Sudan to: confirm the unity of the Sudan by voting to adopt the system of government established under the Peace Agreement; or to vote for secession”.

Em 25 de setembro de 2003 foi criado o Protocolo sobre as medidas de segurança, em Naivasha - Quênia. Em termos gerais, esse Protocolo estabeleceu uma força conjunta com os militares e articulou arranjos de cessar-fogo, nos quais, ficou acordado que as partes concordariam em colaborar e respeitar o cessar-fogo, abstendo-se de qualquer ato(s) que pudesse interromper o processo de paz (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 87). Durante esse processo ficaria garantida a livre circulação de bens, serviços e pessoas em todo o Sudão. Além disso, as partes se comprometeriam em facilitar a assistência humanitária por meio da criação de condições propícias à prestação desse serviço, especialmente, as pessoas deslocadas internamente, refugiadas ou em qualquer situação degradante em virtude do conflito sudanês (AGREEMENT ON PERMANENT CEASEFIRE AND SECURITY ARRANGEMENTS, 2004: 4-5).

No ano seguinte, em 2004, foi estabelecido um Protocolo entre o governo do Sudão e o SPLM/A relativo ao compartilhamento das riquezas sudanesas. Nesse Protocolo ficou acordado que a riqueza do Sudão seria compartilhada igualmente entre as partes, de modo que permitisse que cada nível do governo sudanês pudesse cumprir com suas responsabilidades constitucionais (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 47). Ademais, esse Protocolo abordou quatro questões fundamentais para a resolução do conflito no Sudão, a saber: o compartilhamento das receitas bancárias e cambiais (incluindo-se nesse setor as transferências fiscais entre os diferentes níveis do governo), de alguns territórios e o financiamento externo (SKORUPSKI, 2004: 3).

No que concerne à divisão das riquezas provenientes da terra, a redação do referido Protocolo é bastante controversa, isso porque, por um lado, a alegação do governo do Sudão é que a Lei de Terras de 1970 assegura que todo o petróleo produzido e explorado nas terras sudanesas é pertencente ao governo de Cartum, no entanto, o SPLM/A não reconhece essa Lei em virtude da mesma ter sido formulada no período da primeira guerra civil do Estado, sem a entrada do SPLM/A e, portanto, as terras seriam pertencentes as comunidades locais (SKORUPSKI, 2004: 3). O Sudão produz mais de dois bilhões de dólares, em petróleo, por ano, fato que enrijece ainda mais as negociações em direção ao compartilhamento dessa riqueza (GUARAK, 2011: 544).

Em tese, as partes concordaram em destinar dois por cento (2%) das receitas do petróleo para os Estados produtores na proporção da saída produzida desse recurso, em tais regiões. Após o pagamento da conta de estabilização das receitas do petróleo, incluindo-se nesse processo o equilíbrio dos lucros dos Estados ou regiões produtoras desse recurso, cinquenta por cento (50%) da receita líquida do óleo extraído no Sul do Sudão seria repartido

entre o governo do Sudão do Sul – a partir do início do período pré-provisório – e os outros cinquenta por cento (50%) seria destinado ao governo nacional (Cartum) e aos Estados do Norte (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 54).

Em suma, o Acordo sobre a partilha das riquezas do Sudão contém poucos detalhes sobre a logística desse fundo de estabilização, considerando-se que essa fórmula tem sido aplicada apenas à receita do óleo produzido no Sul do Sudão, enquanto que as receitas advindas de outras regiões não são destinadas ao governo sul sudanês. Mediante essa conjuntura, emergiram-se três principais problemas abrangentes tanto para o governo do Sudão como também à futura nação sul sudanesa: primeiro, questiona-se como o novo governo iria mobilizar essas receitas; segundo, como o governo nacional enfrentaria de imediato um corte substancial em suas receitas; ao mesmo tempo, como o Sudão do Sul enfrentaria um súbito aumento em sua receita, tendo em vista sua falta de capacidade institucional (SKORUPSKI, 2004: 3).

Assinado pelas partes (governo do Sudão e o SPLM/A) em 26 de maio de 2004, o Protocolo sobre a partilha do poder trouxe o acordo de paz para uma realidade mais próxima da sociedade sudanesa. Esse Protocolo incluiu três principais discussões: a declaração de uma constituição Provisória, a criação de um governo para o sul do Sudão e o estabelecimento de uma partilha de poder no nível do governo central (Cartum) (BROSCHÉ, 2008: 23). No processo de elaboração da Constituição Provisória seria formada uma Comissão Nacional de Revisão Constitucional com a finalidade de promover a elaboração de um quadro jurídico e um texto constitucional com base no Acordo de Paz e na atual Constituição do Sudão. Após ser apresentada às partes (Assembleia Nacional, SPLM e o Conselho de Libertação Nacional) e estando em conformidade com as mesmas, o texto constitucional se tornaria a Constituição Nacional para o Sudão durante o período de transição (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 30-31).

Em relação à criação de um governo autônomo para o Sul do Sudão, os termos do referido Protocolo recomendou que fosse criado uma Assembleia Legislativa, um poder Executivo e um poder Judiciário para o futuro Sudão do Sul. Dentro dessa nova conjuntura, vale ressaltar que a Assembleia sul sudanesa seria disposta da seguinte maneira: setenta por cento (70%) da representatividade destinada ao SPLM, quinze por cento (15%) para o Conselho de Libertação Nacional e os outros quinze por cento (15%) seria representado por outras forças políticas do Sul (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 32). Além disso, essa Assembleia faria provisões para a criação de eleições presidenciais e a nomeação do vice-presidente.

No que diz respeito ao compartilhamento do poder, o referido Protocolo enfatizou a necessidade de se criar um sistema confederado de governo no território sudanês durante o período de transição, em substituição ao antigo regime que dividiu o Estado regionalmente em linhas religiosas, raciais e étnicas. Basicamente, esse Protocolo estabeleceu um sistema de dois governos em um mesmo Estado, ou seja, todos os dez Estados do Sudão do Sul compartilhariam do poder governamental de Cartum. No entanto, o mesmo Protocolo advertiu que ambos os níveis de governo deveriam respeitar a autonomia de poder um do outro, além de buscarem promover a cooperação, mais do que a competição entre eles, para que dessa forma fosse encorajada a unidade no território sudanês (GUARAK, 2011: 545). Vale ressaltar que essas determinações foram estabelecidas em 2005, ansiando-se que os antagonismos existentes entre o Norte e o Sul do Sudão fossem liquidados com o estabelecimento do CPA, no entanto, na prática, muitas questões foram descumpridas ou simplesmente não levadas a cabo, fatores que contribuíram consideravelmente para que os movimentos separatistas ganhassem força no Sul do Estado sudanês.

Durante o período de transição também se discutiu a problemática do conflito nas áreas de Abyei, as Montanhas de Nuba e Nilo Azul. Como resultado dessas negociações, o governo do Sudão se comprometeu com o SPLM para realizar dois protocolos, um estritamente para a área de Abyei e o outro para os Estados do Nilo Azul e as Montanhas de Nuba. Essas três áreas são comumente conhecidas como “as áreas contestadas”, pois, em tese, ainda fazem parte do Sudão do Norte, apesar dessas comunidades possuírem uma tradição cultural sul sudanesa, em termos étnicos (GUARAK, 2011: 547).

Nesse contexto, Abyei é considerada uma ponte entre o Norte e o Sul do Sudão, ligando dessa forma os povos dessa região. Após a assinatura do Acordo de Paz ficaria acordado que Abyei receberia um estatuto administrativo especial³⁶, em que: primeiro, os moradores dessa região seriam considerados cidadãos tanto do Kordofan ocidental como do Estado de Bahr el-Ghazal, além de adquirirem representação legislativa em ambos os Estados; segundo, enquanto não houvesse eleições, Abyei seria administrada por um Conselho Executivo local; e por fim, as receitas líquidas provenientes do petróleo de Abyei seriam divididas em seis partes diferentes, ou seja - cinquenta por cento (50%) dessa receita seria destinada ao Governo Nacional, quarenta e dois por cento (42%) para o governo do Sudão do Sul, dois por cento (2%) para a região de Bahr el-Ghazal, dois por cento (2%) para o Kordofan ocidental, dois por cento (2%) para a população Ngok Dinka, e os outros dois por

³⁶ A administração de Abyei seria reportada diretamente ao presidente do Sudão, enquanto que os outros Estados sudaneses teriam sua administração interna gerida por governadores.

cento (2%) finais seriam destinados à população Misseriya (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA, 2005: 65).

Um dos pontos ratificados no CPA que se tornou base para o conflito na região de Abyei incidiu sobre a questão de que essa área era definida como um dos nove territórios administrados pelas chefias Ngok Dinka, no entanto, foram transferidas para o Kordofan do Norte, em 1905. Apesar desses fatores, a população de Abyei foi descrita como membros da comunidade Ngok Dinka e os limites do território passaram a ser definidos por uma Comissão de Fronteiras de Abyei (ABC- sigla em inglês). Já para a população Misseriya e outros pastores que usavam a terra sazonalmente para pastagem, foram concedidos o direito de uso futuro dessa terra (PETER, 2010: 68).

Entretanto, um fator adicional a essa problemática consiste no fato de que Abyei é uma região rica em petróleo e o compartilhamento dessa riqueza, ainda que tenha sido definidas no Protocolo, descrevendo provisões para a administração na partilha da riqueza proveniente do petróleo e da garantia de acesso contínuo as áreas de pastagens tradicionais, tanto pelas comunidades Ngok Dinka como para a população Misseriya, tornaram-se, na prática, questões bastante controversas. Um exemplo claro é que, das três áreas supracitadas, somente Abyei possui a perspectiva de haver uma votação incorporada ao processo de transição do Sudão do Sul, ou seja, um referendo paralelamente ao referendo para a sucessão da região sul sudanesa (JOHNSON, 2008: 8).

Em relação ao Protocolo sobre a resolução do conflito nos Estados do Kordofan do Sul e Nilo Azul, as partes concordaram com um conjunto de provisões e princípios básicos para normatizar a situação nas duas regiões durante o período de transição (KOMEY, 2013: 207). Na década de 1980, muitas pessoas dos Estados do Kordofan do Sul e Nilo Azul se juntaram à população do Sul do Sudão na guerra civil contra o governo do Norte, em decorrência das opressões, discriminações e violações aos seus direitos humanos. Esses territórios são ricos em petróleo e minerais, incluindo-se uma barragem que gera eletricidade para grande parte do Norte. Além disso, esses Estados também são habitados por povos africanos e árabes. No entanto, os dois Estados foram geograficamente situados ao Norte desde a independência do Sudão, em 1956, quando foram estabelecidas as fronteiras sudanesas. Essa determinação tem dificultado a concessão de autodeterminação para o Kordofan do Sul e Nilo Azul, conforme foi pré-determinado para a região de Abyei mediante a realização de um referendo (GLUCK, 2010: 2).

Apesar dos Estados do Kordofan do Sul, as Montanhas de Nuba e o Nilo Azul possuírem um status especial semelhante ao instituído em Abyei, não desfrutam da opção de

escolherem livremente entre pertencerem ao Norte ou ao Sul do território sudanês, ou até mesmo de optarem sobre suas independências (WELLER, 2005: 145). Em vez de um referendo para a autodeterminação desses Estados, o referido Protocolo presume que, em particular, o Kordofan do Sul e o Nilo Azul permaneçam parte do Norte do Sudão, mesmo ocorrendo a secessão do Sul (GLUCK, 2010: 2). O que ficou acordado entre o governo do Sudão, o SPLM e os Estados em questão, foi que seria realizada uma consulta popular³⁷ nesses Estados com a finalidade de ratificarem os termos do CPA em relação a essas regiões ou o considerarem como tendo falhado para satisfazer suas necessidades e deficiências (WELLER, 2005: 145), incluindo-se nessas disposições a eventualidade de negociar um novo acordo entre as partes, caso o CPA fosse considerado inadequado para suas aspirações.

3.3 A SECESSÃO DO SUDÃO DO SUL: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Nos últimos sessenta anos, a maioria dos novos Estados que surgiram no sistema internacional tiveram sua origem pautada em atos de autodeterminação. Nomeadamente, esses fatores contribuiriam consideravelmente para que houvesse um encerramento no controle político de um Estado em detrimento do outro. Entretanto, a independência de um Estado pode ser alcançada de várias maneiras, entre as quais, os processos de descolonização ou as dissoluções legais de federações, conforme as que ocorreram na última década do século XX (CHRISTOPHER, 2011: 126).

Durante o período de descolonização, o direito de autodeterminação foi reconhecido como um importante passo no processo para se tornarem livres do domínio colonial (KOHEN, 2006: 357). Em paralelo, a dissolução mútua de algumas federações constitucionais forneceu os meios legais para a conquista da independência, além de servir de caminho para outros Estados (JOVANOVIC, 2007 apud CHRISTOPHER, 2011: 126). No caso de uma secessão unilateral, a partir de uma federação, o processo se configura muito mais complexo e ainda que o mesmo seja interpretado como uma dissolução da União, em geral, a comunidade internacional o considera como um separatismo e, portanto, um ato condenável (JACKSON, 2007 apud CHRISTOPHER, 2011: 126).

³⁷ Uma consulta popular não é semelhante a um referendo em que se discute, por exemplo, questões relacionadas à independência ou secessões de um determinado território. É uma negociação sobre a distribuição de poder e riqueza, no caso em apreço, entre os dois Estados (Kordofan do Sul e Nilo Azul) e o governo do Sudão, bem como a resolução de outras questões relacionadas à terra, a liberdade religiosa e cultural, a reforma educacional e a segurança local (GLUCK, 2010: 2-3).

Entre 1947 a 1991, as superpotências nutriam o compromisso de manter as fronteiras estatais existentes, além de incentivarem o desenvolvimento prático e legislativo internacional, cujas fronteiras eram vistas como recursos permanentes e, portanto, não negociáveis no sistema estatal internacional (MOORE, 1998: 1). Todavia, a partir do século XX, essa realidade seria redesenhada com a ascensão dos movimentos separatistas em muitos Estados pós-coloniais. Essa transformação no sistema político internacional teria ocorrido em face de uma miríade de fatores que envolveram questões históricas, econômicas e culturais, particularmente, a cada contexto Estatal. Mas, uma das principais razões para a ocorrência desse separatismo moderno esteve relacionado com a problemática do estabelecimento de fronteiras impostas pelos europeus durante a era colonial, pois essa realidade não refletia a demografia étnica e cultural das populações nos Estados recém-criados (SOLOMON, 2012: 50).

Para fins de estudo, o significado de “secessão” adotado por esta dissertação considera tal processo como um divórcio e formação política de uma nova unidade soberana por meio de uma declaração formal de independência. De acordo com Yates (1998: 35) a secessão pode incidir em duas formas: primeiro, um Estado ou um conjunto de Estados se separa do todo (União) e, formalmente, declara-se uma unidade soberana e independente para modificar suas fronteiras geográficas e suas estruturas políticas e jurídicas. Na segunda possibilidade, todos ou a maioria das regiões se separam da unidade maior, conforme o que ocorreu com a antiga União Soviética. Ainda no campo dos conceitos, Castro (2012: 136) considera o separatismo como sendo uma:

[...] manifestação expressa de um grupo nacionalista em se desmembrar de um Estado a que pertence com o intuito de formar um outro independente. O separatismo visa a formar uma nova ordem institucional separada da do Estado nacional a partir de gradativo e posterior reconhecimento de terceiros Estados da nova territorialidade conquistada.

Huntington (1996: 21) observou que a política mundial seria reconfigurada a partir de linhas culturais e civilizacionais, nas quais os conflitos das gerações futuras aconteceriam entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais. Em alguns casos, as guerras tribais e os conflitos étnicos, iriam acontecer no seio das civilizações, contrastando dessa forma com os conflitos do século passado.

Esses novos despertares em identidade étnica, tribal e religioso corroborou para formar as principais motivações no separatismo contemporâneo, fomentando desse modo, para a criação de novos movimentos. Em todo o mundo existem numerosas lutas em favor do

separatismo, a exemplo de Quebec, Irlanda do Norte, Catalunha, Israel/Palestina, Sri Lanka, Caxemira, regiões do Iraque e da Turquia, entre outros movimentos, incluindo-se a então já consumada secessão do Sudão (MOORE, 1998: 1).

Conforme já apresentado anteriormente, o processo de independência do Sudão do Sul aconteceu, inicialmente, por meio de um referendo que se realizou em janeiro de 2011. Nessa ocasião, as pessoas do Sul do Sudão puderam votar entre a unidade ou a separação da região. Esse referendo representou o culminar de um período de transição de seis anos do CPA – assinado em 2005 pelo Partido do Congresso Nacional (PCN)³⁸ e o grupo de oposição primária do Sul, o SPLM/A (CURLISS, 2011: 1). O CPA teve como objetivo principal restaurar os acordos ratificados entre as duas partes, PCN e o SPLM/A, sobre o compartilhamento da riqueza, do poder e da segurança.

De acordo com Thomas (2010: 2), o CPA estabeleceu as condições principais para a partilha do poder, instituindo:

- Um Governo de Unidade Nacional (GUN) em Cartum;
- Um Governo do Sudão do Sul (GOSS), financiado com metade da receita do petróleo do Sul;
- Um regime especial de poder e partilha da riqueza das três áreas contestadas na fronteira Norte-Sul (Abyei, Nilo Azul e Kordofan do Sul).

Em relação à segurança, o CPA reconheceu três exércitos legais, designando que:

- As Forças Armadas do Sudão (SAF) estariam sob o comando do Presidente da República;
- O Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLM/A) estaria sob o comando do presidente do Sudão do Sul;
- Caso o Sudão permanecesse unido, destinar-se-ia as Unidades Integradas Conjuntas (JIUS – sigla em inglês) como núcleo para um futuro exército.

Outros elementos do CPA destinados a abordar as causas do conflito no Sudão:

³⁸ O PCN foi formado em 1998 como sucessor do NIF, o partido da irmandade muçulmana que tomou o poder no golpe de 1989 (EL-BATTAHANI, 2010: 38).

- Desenvolvimento de sistemas justos para o uso da terra e dos recursos naturais;
- Possibilitar as lideranças do Norte e do Sul do Sudão o primeiro teste eleitoral nacional;
- Consultoria e demarcação física para as pessoas afetadas pela guerra, localizadas nas fronteiras Norte-Sul;
- Evolução das estruturas políticas e de segurança;
- Criação de uma burocracia nacional;

Um dos efeitos mais positivos desde a assinatura do CPA consiste no fato de que durante esse período não houve quaisquer grandes confrontos envolvendo as forças do SPLM/A e o SAF. Todavia, esse cessar-fogo entre as duas partes só duraria até novembro de 2006, quando uma batalha entre o SAF e os soldados do SPLM/A deixariam um saldo de cerca de cento e cinquenta pessoas mortas, incluindo-se civis. Esta foi a primeira grande violação à implementação do CPA (BROSCHÉ, 2008: 236).

Nos seis anos que precederam o referendo do Sudão, as duas partes que ratificaram o CPA (PCN e SPLM/A), lideraram um governo de coalizão em Cartum. Esta aliança reconheceu a atuação das forças de segurança um do outro, ainda que em ambientes diferentes, ou seja, no Sul, a segurança ficou a cargo do SPLM/A e, no Norte, sob o comando da SAF; no entanto, nas áreas de fronteira, especialmente, nas regiões devastadas pela guerra do Nilo Azul, Kordofan do Sul e Abyei, as duas forças foram implementadas conjuntamente (THOMAS, 2012: 21). A coalizão entre o PCN e o SPLM/A mudaria radicalmente a partir das eleições gerais de 2010, momento no qual todos os partidos políticos e os movimentos armados que compunham a oposição do Sudão boicotaram as eleições, levando as duas partes a concordarem em não disputar as eleições em suas respectivas áreas de influência (THOMAS, 2012: 21).

Para ter uma noção do nível de complexidade que envolveu o cenário eleitoral do Sudão, El-Battahani (2010: 37) ressalta que um dos desafios enfrentados para a apuração dos votos sudaneses diz respeito ao censo populacional de 2008, em cuja base o registro eleitoral foi estabelecido. Os resultados do censo foram contestados pelas lideranças do SPLM/A e outros observadores, alegando-se que o mesmo tinha sido manipulado para reduzir o número de sulistas tanto no Sul quanto no Norte. Além disso, outro desafio relevante foi em relação à votação em lugares “instáveis” - a exemplo do Darfur - em virtude dos ataques de grupos

rebeldes aos funcionários eleitorais, obstruindo dessa forma a votação nas Montanhas de Nuba, na província de Abyei e em outras regiões do sul do Sudão.

Segundo o The Carter Center (2010: 2), além dos problemas mencionados anteriormente, outra questão problemática esteve relacionada com o número de locais de votação que foi reduzido de 21.200 para 16.500, resultando em um aumento dramático no número médio de eleitores registrados em cada local de votação. Somando-se a isso, o método utilizado para atribuir os constituintes dos centros de registro para os locais de votação não estava suficientemente transparente, dificultando a localização dos nomes dos eleitores nas listas de votantes (THE CARTER CENTER, 2010: 2).

A eleição de 1953 foi realizada em circunstâncias difíceis, mas em contrapartida, outros fatores são observados positivamente, considerando-se o nível de passividade no processo e a alta participação nacional. Essa eleição lançou as bases para a independência do Sudão em 1956 e um novo sentido de cidadania (EL-BATTAHANI, 2010: 36). Já as eleições de 2010 produziram um panorama político baseado em um duopólio, mas a secessão do Sul transformou esse cenário em dois monopólios, ou seja, dois Estados com um partido único – no Norte, o PCN e, no Sul, o SPLM/A (THOMAS, 2012: 29). O resultado obtido dessas eleições nacionais proporcionou a reeleição de Omer Hassan al-Bashir como presidente da república e Salva Kiir Mayardit, líder do SPLM, foi nomeado como o primeiro vice-presidente do Estado (BENNETT et al., 2010: 25). O quadro 2, a seguir, explicita claramente as circunstâncias pelas quais o processo de transição política do Sudão se efetivou, no período compreendido entre 1953 a 2010:

Quadro 2: Comparação da transição política no Sudão, 1953-2010

	Período	Catalisador para mudança	Questões	Principais atores	Ferramentas e meios
1953-56	Relativamente longo (1948-53)	Acordo de auto-regra de 1953	Independência	Grã-Bretanha, Egito, partes do Norte	Negociações
1964-65	Curto período	Manifestações estudantis	Restauração da democracia	Associações profissionais, militares	Desobediência civil e a posição do exército
1985-86	Curto período	Greves de sindicatos	Restauração da democracia	SPLA, sindicatos, oficiais do exército	A agitação civil e greves

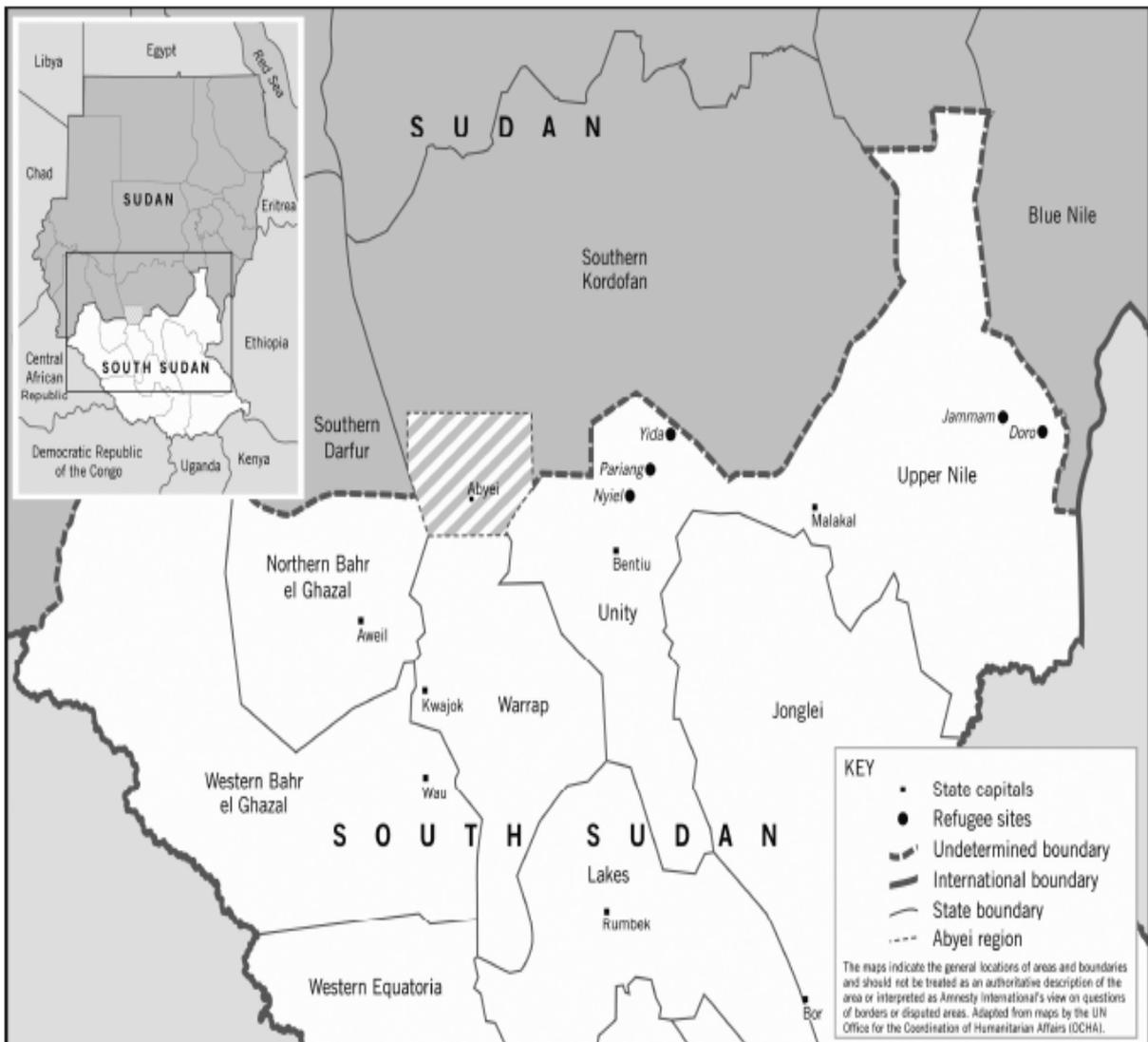
2005-11	Médio período	Alto custo de crise humanitária e deslocamento	Fim da guerra e construção da paz, eleições, referendo para o Sul	PCN, SPLA, IGAD, ONU, Comunidade Internacional	Mediação e negociações
----------------	---------------	--	---	--	------------------------

Fonte: adaptado de “Sudan votes: the 2010 elections and prospects for democratic transformation”. EL-BATTAHANI, 2010, p. 35.

Em consonância com os argumentos anteriores, ressalta-se que os inúmeros fatores abusivos instigaram os povos do Sul do Sudão a reivindicarem seu próprio Estado soberano. Assim, em nove de julho de 2011 o Sul proclamou sua independência formando a república do Sudão do Sul e estendendo suas fronteiras desde a região norte até as fronteiras meridionais do sul do Darfur, Kordofan do Sul, Nilo Branco, Sennar e a província do Nilo Azul (NICHOLSON, 2013: 50).

A geografia do Sudão do Sul é composta por dez Estados, localizados em três províncias: Alto Nilo (Nilo Superior, Jonglei e o Estado Unity), Bahr el-Ghazal (Bahr el-Ghazal do oeste, el-Buheirat e Estados de Warab) e Equatória (Bahr el-Jebel, Equatória do leste e Estados de Equatória ocidental). A região, como um todo, ocupa um espaço de 638.148 mil quilômetros quadrados, cerca de um quarto da área total do Sudão. O território é habitado por diversos grupos étnicos, entre eles se destacam os Dinka, os Nuer e os Shilluk, sendo estes sua maioria (KEBBEDE, 1997: 1). Conforme mostrado na figura 7, a seguir:

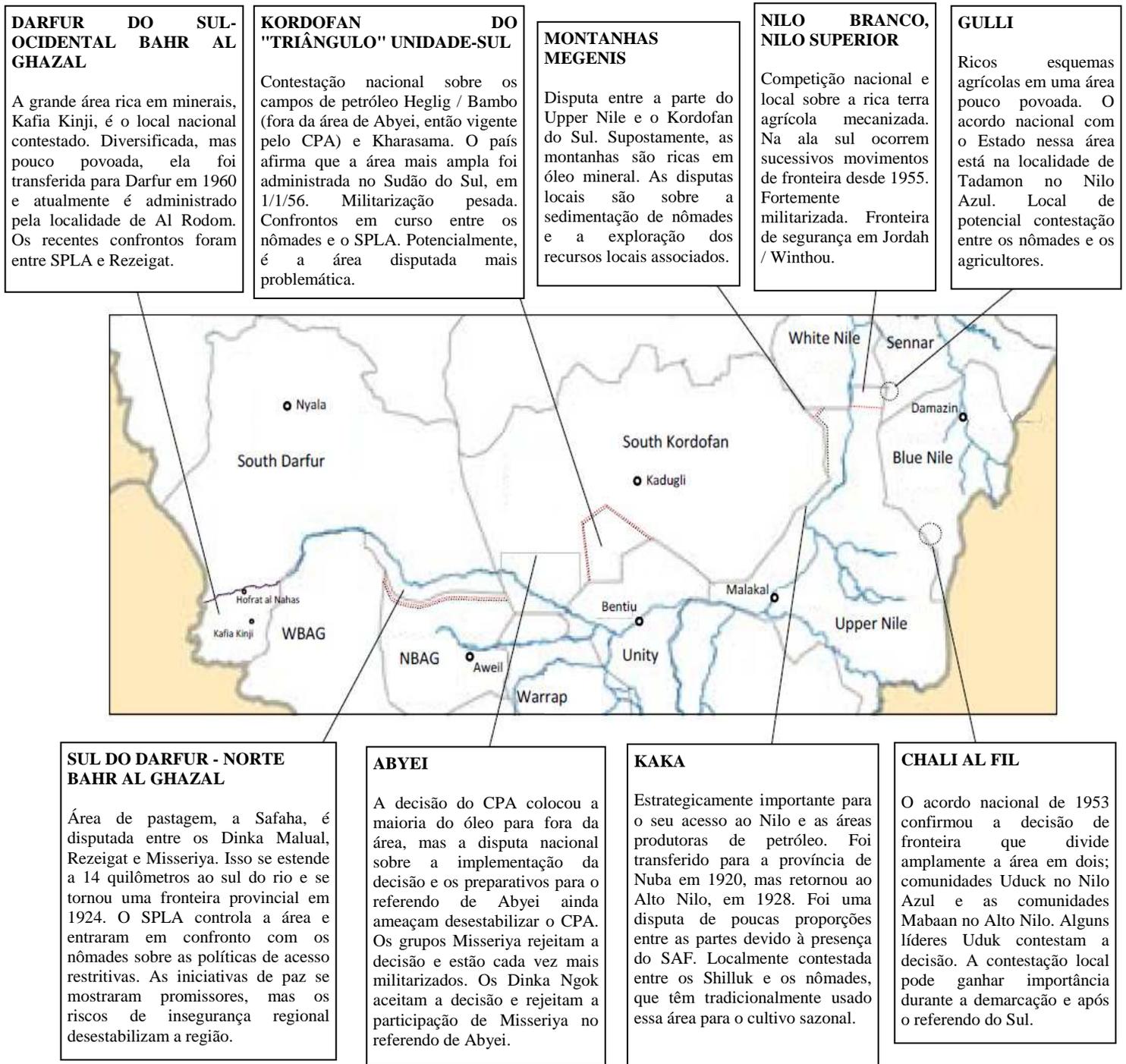
Figura 7: Mapa do Sudão do Sul no pós-independência



Fonte: adaptado da Amnesty International: “we can run away from bombs, but not from hunger”. 2012, p.5.

Com a secessão do Sudão do Sul, muitos pontos ficaram pendentes entre os dois Estados. Entre as principais questões, destacam-se a problemática da demarcação e administração das fronteiras, especialmente no que se refere à região de Abyei (BENNETT et al., 2010: 26). Mas também, outros fatores relacionados ao compartilhamento da riqueza e do poder se configuraram como ponto de discrepância entre o governo do Sudão e a república do Sudão do Sul. A figura 8, a seguir, evidencia as principais áreas de contestação no território sudanês, incluindo-se os litígios por motivos fronteiriços e recursos naturais.

Figura 8: Principais áreas de contestação fronteiriça em 2010



Fonte: adaptado do Concordis International Sudan Report³⁹, 2010, p. 13.

³⁹ A Concordis International é uma organização britânica sem fins lucrativos que trabalha em conjunto/apoio a processos oficiais de paz. Essa organização visa melhorar o potencial para uma paz duradoura por meio da construção do consenso e do diálogo sobre questões polêmicas.

De acordo com o CPA (2005), a fronteira que separa o Norte e o Sul do Sudão deveria ter sido determinada até o final do período intercalar, entre 2005 a 2010. Durante esse tempo foi formado um Comitê Técnico de Fronteiras Norte-Sul, com um mandato explicitamente técnico para resolver os desacordos de todas as áreas. Todavia, esses compromissos não se concretizaram no prazo hábil, alimentando dessa forma a desconfiança e a insegurança na região (CONCORDIS INTERNATIONAL SUDAN REPORT, 2010: 13).

Entre as principais zonas contestadas a primeira e, possivelmente, a de maior potencial explosivo é a região petrolífera de Abyei, seguida de outras quatro grandes áreas que estão situadas no norte do Nilo Branco, na fronteira que separa o norte e o sul do Estado Unity do Sul, incluindo-se o norte do Kordofan do Sul (onde se localiza o campo de petróleo de Heglig), e a linha (rio) divisória entre o Bahr el-Ghazal e o Darfur do Sul (BENNETT et al., 2010: 26).

Conforme ressaltado anteriormente, as questões relacionadas à delimitação das fronteiras, a administração e ao compartilhamento das riquezas provenientes do petróleo se tornaram um problema emblemático no processo de resolução do conflito envolvendo os dois Estados sudaneses. A problemática consiste no fato de que cerca de oitenta e dois por cento (82%) dos campos de petróleo estão localizados no Sul do território sudanês, hoje, a república do Sudão do Sul. A nacionalidade dos sulistas que vivem no Norte, assim como, dos nortistas que vivem no Sul também é outra demanda a ser negociada tanto pelo governo do Sudão como pelo Estado do Sudão do Sul. Além disso, com a separação, os respectivos Estados terão de chegar a um acordo no que diz respeito à partilha da água do Nilo, às dívidas e ativos nacionais, bem como, à segurança nacional (BENNETT et al., 2010: 27). Para fins de estudo, essas questões serão melhores detalhadas no tópico seguinte.

3.3.1 A evolução do conflito sudanês no pós-independência

O nascimento do Sudão do Sul encerrou um período de seis anos que começou com a assinatura do CPA, em 2005. Esse Acordo objetivava reverter o cenário de violência e exclusão que permeava a dinâmica social e política dos sudaneses, oferecendo-lhes alternativas para um Sudão unido, democrático e federal, mas com um governo islâmico no Norte e outro secularista no Sul (VERHOEVEN, 2012: 11). O período transitório de seis anos do CPA não proporcionou a unidade e a justiça tão almejada pela maioria das pessoas do Sudão. Um exemplo desses fatores é que o crescimento econômico impulsionado pelo petróleo, tanto em Cartum como em Juba, não foi usado para discutir as desigualdades

fundamentais que mergulhavam o Sudão desde as décadas de guerra (VERHOEVEN, 2012: 12).

Em paralelo a esse contexto conflituoso, em maio de 2011 as Forças Armadas do Sudão invadiram a região de Abyei, provocando o deslocamento de aproximadamente 100.000 mil pessoas, entre as quais, cerca de 3.800 eram crianças (DAGNE, 2011: 4). A disputa originária por essa zona corresponde ao seu alto potencial petrolífero localizado entre as províncias de Bahr el-Ghazal e o Kordofan do Sul. Em termos geográficos, Abyei é habitada por duas etnias, os Dinka Ngok ao norte e os Misseriya a leste. Inicialmente, as relações entre esses dois povos eram amistosas, no entanto, com a intensificação do conflito Norte-Sul houve uma bifurcação nesse vínculo. Isso porque os Misseriya passaram a lutar em prol do regime de Cartum, enquanto que os Dinka se alinharam ao lado do SPLM, minando assim o relacionamento pacífico desses grupos (BROSCHÉ, 2008: 239).

A história do conflito em Abyei remonta ao período em que o Sudão foi conquistado pelas forças anglo-egípcias, em 1898, e nessa ocasião confirmaram as fronteiras provinciais já existentes entre o Norte e o Sul do Sudão. Mas, em 1905 houve um reajustamento fronteiriço do território, passando a autoridade da população Ngok Dinka para a província de Bahr el-Ghazal. Essa transferência do território de Abyei para a região Norte do Estado se deu em virtude da controversa relação entre as tribos de Misseriya e os Ngok Dinka (SALMAN, 2012: 22). Durante as negociações para o CPA, as discussões em torno da delimitação da área de Abyei se tornaram mais difíceis e complexas do que as partes, inicialmente, haviam imaginado. Os posicionamentos foram contrários em muitos pontos, especialmente, no que se referem aos limites e o tamanho do território. Além do mais, o governo do Sudão defendia que as fronteiras entre o Norte e o Sul deveriam permanecer conforme o fixado à época de sua independência, em 1956 (SALMAN, 2012: 22).

O impasse gerado entre o governo do Sudão e o SPLM em torno do status de Abyei resultou em um acordo internacional – o Protocolo sobre a resolução da área de Abyei, assinado em 2004 - aceito pelas partes. Em sua gênese, esse Acordo representava uma forte proteção aos direitos do povo de Abyei, assim como o fornecimento financeiro para sua recuperação. O acordo também previa a transferência de um percentual nas receitas do petróleo, tanto para as populações Ngok e Misseriya, quanto para os Estados do Kordofan do Sul, Bahr el-Ghazal e Abyei. Além dessas questões, o Acordo também fazia menção à realização de um referendo, simultâneo ao que seria realizado em 2011, para determinar se Abyei deveria manter seu estatuto administrativo especial no Norte do Sudão ou fazer parte de Bahr el-Ghazal (hoje Estado de Warap) no Sul (MATUS, 2006: 35). Contudo, nenhum

desses compromissos foi resolvido entre os Estados sudaneses, na verdade, esses impasses serviram para instigar ainda mais o conflito na região.

O período que antecedeu à votação do referendo nacional sobre a partilha do Sudão, configurou-se notadamente conturbado para milhares de pessoas que moravam no Norte e retornaram ao Sul do Estado. Temendo que os direitos eleitorais desses cidadãos não fossem garantidos em Cartum, o SPLM os estimulou a esse retorno, como forma de garantir que os sessenta por cento (60%) de participação popular fossem válidos para a votação da secessão. Temendo por sua segurança pessoal, cerca de quarenta mil sulistas se aglomeraram na cidade de Abyei. Nesse ínterim, os ataques contra essas populações se iniciaram em sete de janeiro de 2011, dois dias antes do referendo. Esses ataques foram o início de três dias de confronto, deixando um saldo de dezenas de mortos (CRAZE, 2011: 26). Em paralelo, no Norte de Abyei, um grupo de assaltantes, até então desconhecidos, atacaram um comboio que estava indo em direção à região Sul. Nessa ocasião, várias pessoas foram mortas. Mais tarde, a autoria dessa violência foi atribuída à etnia Misseriya (CRAZE, 2011: 26).

Em 2011, o cenário da violência em Abyei era desolador. Segundo o relatório da Anistia Internacional (2011: 6) mais de cem mil habitantes dessa região haviam se deslocado em virtude de novos conflitos causados pelos enfrentamentos entre as Forças Armadas do Sudão, o SPLM e o Serviço de Polícia do Sudão do Sul (SSPS). Além de saquearem as casas e as propriedades dos colonos, ainda as queimavam, causando o deslocamento dessa população para os acampamentos de refugiados no Sudão do Sul. Para essas populações, só restavam duas alternativas, ou se refugiarem com parentes em campos improvisados ou se amontoarem em comunidades que tinham pouco ou nada para compartilhar com esses deslocados. Nesses lugares, a situação humanitária dessas populações não se apresentava mais confortável do que a anterior, ao contrário, além da insegurança causada por constantes bombardeios ainda enfrentavam a falta de comida, água potável e saneamento básico (AMNESTY INTERNATIONAL, 2011: 8).

Situação semelhante também foi observada no Estado do Kordofan do Sul. Com uma população estimada em 2,2 milhões de habitantes, adeptos do islamismo e, em menor proporção, do cristianismo, a população do Kordofan do Sul abarca uma diversidade linguística de aproximadamente cinquenta idiomas diferentes. Esse Estado foi severamente afetado pelas guerras civis que assolaram o Sudão devido a sua importância estratégica, econômica e social (CONCORDIS INTERNATIONAL SUDAN REPORT, 2010: 79). Os principais fatores do conflito nessa localidade estão relacionados à terra, incluindo-se tensões com agricultores e pastores locais, especialmente, das etnias de Nuba e Misseriya. Somando-

se a essas questões, nessa região se encontram os principais campos de petróleo, a exemplo de Heglig, situado ao norte de Juba (CONCORDIS INTERNATIONAL SUDAN REPORT, 2010: 80).

O conflito no Kordofan do Sul se iniciou em cinco de junho de 2011, na capital do Estado – Kadugli, entre o SAF e as forças do SPLM/A e rapidamente se espalhou por toda a região. Em setembro do mesmo ano, a luta tomou proporções ainda maiores, passando a atingir outros Estados, inclusive o Nilo Azul. Diante dessa conjuntura litigiosa, o presidente do Sudão, Omar al-Bashir, declarou estado de emergência em várias localidades, ou seja, uma situação implicitamente conveniente aos planos de Cartum, pois mediante tal situação os poderes do presidente seriam ampliados no sentido de disporem do direito de suspenderem temporariamente a declaração de direitos civis. A evolução dessas tensões ocorreu em virtude de uma série de questões não resolvidas pelo CPA (AMNESTY INTERNATIONAL, 2012: 8).

Uma das principais peculiaridades do conflito no Kordofan do Sul e no Nilo Azul têm sido, sem dúvida, os bombardeios indiscriminados perpetrados pelo SAF, causando a fuga de milhares de pessoas, quer devido ao impacto direto dos atentados (aéreos e/ou terrestres) ou pelo medo iminente de serem atacados. A violência nesses Estados se intensificou a partir de abril de 2012, momento no qual se registraram dezenas de mortos e feridos em consequência dos ataques aéreos que, em sua maioria, realizaram-se contra a população civil, incluindo-se comunidades pastoris, escolas, hospitais e igrejas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2012: 10).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) o número de pessoas que estão buscando refúgio no Sudão do Sul, em decorrência do conflito no Kordofan do Sul, vem aumentando consideravelmente. Segundo o ACNUR, desde o início de 2012 que ‘cerca de 100 pessoas chegam todos os dias em Yida, cidade no estado (sic) de Unity que faz fronteira com o Sudão’ (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2012). O campo de Yida já abrigava cerca de sessenta e quatro mil e duzentos refugiados, com estimativas de atingir um número de oitenta mil refugiados até o final de 2012, caso houvesse uma diminuição das chuvas na região, pois facilitaria a caminhada até o campo, tendo em vista que nesse período as estradas seriam reabertas. Até esse período, o Sudão do Sul acolheu duzentos e um mil refugiados, sendo que mais de cento e setenta mil ficaram alocados nos Estados de Unity e no Alto Nilo (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2012).

Os principais fatores que influenciaram o conflito no Nilo Azul estão relacionados com a contestação da posse e uso da terra, a falta de oportunidades para os jovens e a exploração dos recursos naturais por parte dos investidores externos, especialmente, o governo de Cartum. Os problemas com o usufruto da terra se intensificaram durante a década de 1990, quando o governo do Nilo Azul passou a alocar as terras para visionários estrangeiros, mas a contrapartida, no que se refere aos impactos negativos desses investimentos sobre as populações locais, não foi considerada por esses empreendedores. Desse modo, não foram oferecidas compensações pelas eventuais perdas causadas aos agricultores e comunidades nômades. Outro agravante a essa situação foi a redução dos meios de subsistência e do trabalho para as etnias locais (CONCORDIS INTERNATIONAL SUDAN REPORT, 2010: 111-113). Todas essas questões se configuraram como ameaças para a estabilidade do Estado.

O contexto da violência no Nilo Azul segue o mesmo padrão dos ataques aéreos ocorridos no Kordofan do Sul, com a mesma igualdade de consequências destrutivas para os civis. Segundo a Anistia Internacional (2012: 12) os bombardeios indiscriminados em áreas habitadas por civis, envolvendo munições não guiadas e lançadas em altitudes elevadas, tornaram impossível garantir a conformidade do princípio da distinção entre os objetivos militares e os alvos civis, bem como a distinção entre civis e combatentes. Considerando a natureza desse conflito, os analistas alertam que tal conjuntura poderia se configurar como crime de guerra ou evoluir para um contexto de crimes contra a humanidade.

Desde o início do conflito, mais de trinta mil refugiados do Kordofan do Sul fugiram para o Estado de Unity no Sudão do Sul, ao passo que, noventa e um mil fugiram do Nilo Azul para o Estado do Alto Nilo, tornando a fronteira do Sudão cada vez mais volátil. A maioria dos refugiados do Alto Nilo se encontram abrigados nos campos de Jammam, enquanto outros buscaram alojamento em assentamentos informais (AMNESTY INTERNATIONAL, 2012: 15). Além disso, não há um registro exato do número de deslocados internos nesses Estados beligerantes, pois o governo de Cartum havia bloqueado o acesso humanitário nessas áreas. Portanto, o contexto real do conflito pode ser ainda mais devastador.

Não obstante, outra problemática que tem alimentado o conflito entre os dois Estados sudaneses se refere à questão do compartilhamento da riqueza provenientes do petróleo. Embora se registre que as pesquisas e exploração dessa riqueza tenham começado antes do regime atual sudanês, o seu desenvolvimento propriamente dito só começou na década de 1990 e se tornou o pilar das economias Norte e Sul do Sudão. O cerne do conflito envolvendo

esta riqueza consiste no fato de que a maioria dos campos de petróleo está localizada na região Sul do atual Sudão do Sul, sendo que, os dutos de exportação e as refinarias para a extração e exportação do mesmo estão no Norte, ou seja, Cartum é quem detém o potencial econômico para a exportação desse recurso (SHANKLEMAN, 2011: 1).

O óleo produzido no Sudão do Sul é exportado através de dois oleodutos que atravessam o Norte até o terminal de exportação de *Port Sudan*, no Mar Vermelho. No período anterior ao referendo de 2011, discutiu-se a possibilidade de se criar um gasoduto alternativo para exportar o petróleo do Sudão do Sul através do Quênia, no entanto, o projeto não se concluiu, pois além do longo tempo para construí-lo ainda necessitaria de investidores para financiá-lo (SHANKLEMAN, 2011: 1).

Em termos de importância mundial, o petróleo do Sudão produz cerca de seis vírgula sete (6,7) bilhões de barris anualmente, o que equivale a aproximadamente zero vírgula cinquenta e três por cento (0,53%) das reservas mundiais. No âmbito nacional, para o Estado do Sudão, o petróleo representa noventa e dois por cento (92%) das receitas de exportação do Estado (FALLET, 2010: 46), ou seja, a economia do Sudão é diretamente dependente desse recurso em termos monetários e de reservas no território, pois apesar do Estado deter os recursos financeiros e logísticos para a exploração do petróleo, as maiores reservas se concentram no Estado sul sudanês.

Por outro lado, para o governo do Sudão do Sul o petróleo representa noventa e oito por cento (98%) do orçamento do Estado (FALLET, 2010: 46). A maior problemática no processo de negociação para resolver essa questão consiste no fato de que nenhum dos Estados sudaneses consegue alcançar um consenso em relação à partilha dos recursos do petróleo, pois, para ambos, um compartilhamento igualitário ou em benefício de uma das partes resultaria em graves perdas econômicas.

Antes e depois do referendo de 2011, as negociações entre os dois Estados sudaneses tiveram sempre como pauta principal a emblemática questão do petróleo. Além disso, as controvérsias entre as partes abrangiam inúmeras demandas, incluindo-se as reivindicações em relação à identidade da posse dos campos de petróleo, haja vista que, em sua maioria estão localizados em territórios fronteiriços, como é o caso dos Estados do Kordofan do Sul onde localiza o campo de Heglig e área de Abyei, cuja demarcação ainda se encontra em negociação pelas partes (SHANKLEMAN, 2011: 5).

O conflito no campo de Heglig é uma manifestação nítida das imperfeições do CPA. Heglig está localizado dentro da disputada região de Abyei, cujo território é o berço do Projeto do Petróleo do Nilo Maior, que começou em 1996 e atualmente é gerido pela *Greater*

Oil Petroleum Operating Company (GNPOC – sigla em inglês), localizado no Sudão. Essa área é disputada tanto pelo Sudão como pelo Sudão do Sul por ser um espaço rico em reservas petrolíferas. Nessa conjuntura, em 2012 o Sul, unilateralmente, ocupou Heglig com um efetivo de aproximadamente cinco mil soldados. Vários atores internacionais intervieram na questão, a exemplo dos EUA, da ONU e da União Africana, na tentativa de resolver a contenda. Inicialmente, o Sul se recusou a negociar alegando que tinha o direito legítimo sobre o território de Heglig, mas depois de um período de dez dias as forças sulistas desocuparam voluntariamente a região (CHECK; MDLONGWA, 2012: 3-4). No entanto, esse conflito foi apenas um dos vários episódios violentos nessa área, haja vista que as discrepâncias entre os Estados sudaneses ainda permanecem.

Portanto, considerando-se que as guerras civis emergiram em dezenas de países e são responsáveis pela morte e deslocamento de milhões de pessoas (BROWN, 1996). A história do Sudão também foi marcada por esse cenário de profundas disparidades econômicas, política, social e cultural entre o centro e as periferias, cujos elementos estruturais contribuíram para a marginalização dos povos do Sul e, conseqüentemente, para a emergência de um conflito civil no território sudanês. Nesse sentido, o CPA assinado em 2005, entre o governo do Sudão e o Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLM/A) apesar de ter representado um marco em direção à finalização do conflito no Sudão, também deixou muitos pontos pendentes para os dois Estados sudaneses.

Diante das discussões apresentadas, observou-se que os posicionamentos contrários, tanto do governo do Sudão como dos líderes do SPLM/A, no que se referiu à partilha do poder e das riquezas naturais sudanesas, tem gerado um cenário de intensa violência na região. Em decorrência desses fatores, houve uma intensificação no conflito Norte-Sul, o que por sua vez, tem causado o deslocamento de milhares de pessoas, especialmente, as que residiam nas áreas fronteiriças entre os dois Estados sudaneses. Assim, as considerações elencadas nessa seção servirão de base para que se pudesse compreender o estudo a ser realizado no capítulo seguinte em torno da atuação dos mediadores, no caso, a ONU e a UA, no que tange à resolução do conflito sudanês.

4 ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA DO PAPEL MEDIADOR DA ONU E DA UNIÃO AFRICANA NO PROCESSO DE SECESSÃO DO SUDÃO DO SUL NO PÓS-INDEPENDÊNCIA (2011-2012)

4.1 PROCESSOS DE MEDIAÇÃO NA ÁFRICA

A transição de uma sociedade de guerra para um estado de paz é um processo extremamente complexo e, muitas vezes, lento. As partes envolvidas em um conflito, geralmente, usam meios militares para alcançar seus objetivos, causando, em muitos casos, o deslocamento e/ou a morte de milhares de pessoas nesse processo (MASON, 2008: 7). Assim, nesse tópico pretende-se abordar, mesmo que genericamente, alguns processos de mediação no continente africano durante a última década, para que se possam compreender os esforços da utilização desse mecanismo na perseguição da paz naquele continente.

Mas, o que de fato teria impulsionado o declínio da violência na política africana? Durante os anos da Guerra Fria, os interesses das superpotências estavam mais voltados para obtenção de ganhos com seus “proxies”⁴⁰ do que em resolver os conflitos por meio da utilização de algum mecanismo, como por exemplo, a mediação. Contudo, após esse período, surgiria uma nova concepção no campo da resolução de conflitos para acabar com as guerras no continente africano, pois os *policymakers* passaram a sublinhar nesse processo a negociação como caminho prioritário para a obtenção desse resultado (MAC 0020K; COOPER, 2008: 10).

Entre os anos de 1999 a 2006, observou-se que o cenário da violência africana sofreria uma notável mudança, pois a maioria dos conflitos na África Ocidental (Serra Leoa, Libéria e Costa do Marfim) e na África Central (Angola e República Democrática do Congo) teria chegado ao fim ou, na pior das hipóteses, teriam alcançado significativas reduções. Em relação ao número de vítimas fatais, as estimativas para 1999 se aproximavam dos cem mil, mas em 2002 esse percentual caiu para cerca de cinco mil mortos em todo o território africano. Notadamente, o nível da violência continuou a cair até 2005, quando se registrou uma mortalidade inferior a duas mil pessoas para a África subsaariana (MACK; COOPER, 2008: 3). Conforme mostra o gráfico 1, a seguir:

⁴⁰ Guerra Proxy é um conflito armado no qual dois países se utilizam de terceiros – os proxies – como um suplemento ou substituto, de forma a não lutarem diretamente entre si (DICIONÁRIO BdgABYLON).

Gráfico 1: Mortes por conflito armado na África Subsaariana – 1946-2006



Fonte: adaptado do Data Sources: Lacina/Gleditsch Dataset; Uppsala Conflict Data Programme (UCDP)/Human Security Report Project. In: MACK; COOPER, 2008: 3.

Em termos conceituais, há uma distinção entre “gestão” e “resolução” de conflitos. A resolução é empregada para se referir à eliminação das causas subjacentes do conflito, além disso, essa solução ficaria a cargo das partes envolvidas no conflito, considerando-se que cada lado analisaria os seus interesses mediante o custo/benefício quanto à possibilidade de se permanecer na guerra ou optar por uma saída pacífica da controvérsia. Por outro lado, a gestão do conflito se refere à criação de uma atmosfera propícia para uma eventual difusão da solução do litígio. Esta é, essencialmente, o papel do terceiro ou mediador (AMOO, 1992: 4).

Desde o início dos anos 1990 que a comunidade internacional e as organizações regionais, incluindo-se as africanas, começaram a exercer uma pressão sob as partes do conflito para levá-las à mesa de negociação. Com base no aumento do número de acordos estabelecidos nesse período, sugere-se que essa estratégia tenha sido eficaz, haja vista que também se observou uma expansão nas intervenções militares, por meio das missões de paz, para consolidação da paz no pós-conflito (MACK; COOPER, 2008: 10). Essas missões tem desempenhado um papel positivo no sentido de ajudarem as partes a estabelecerem acordos de paz e, ao mesmo tempo, servem de garantia para que esses acordos não sejam quebrados pelas partes.

Historicamente, as principais ameaças à segurança no continente africano surgiram predominantemente dos conflitos gerados em virtude do período da Guerra Fria e das práticas

abusivas de governança interna naquele território. Na atualidade, a natureza dessas ameaças se expandiu e tomou outras dimensões, incluindo-se nessa conjuntura questões relativas ao aspecto social, tais como a pobreza, a corrupção e as questões pertinentes à saúde pública, como o HIV/AIDS (MURITHI; NDINGA-MUVUMBA, 2008: 3). No entanto, ressalta-se que cada vez mais a África tem buscado construir sua própria operacionalização de segurança e governança no campo da resolução de conflitos.

Nesse propósito, os primeiros esforços no âmbito da mediação de conflitos no continente africano foram realizados sob os auspícios da Organização da Unidade Africana (OUA) e por meio de sua Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem (CMCA), cuja operacionalização tomou por base os arranjos *ad hoc*, ao invés de um processo mais institucionalizado. Nessa época, a OUA lidou com várias formas de conflito, incluindo-se disputas fronteiriças, políticas, ideológicas, secessionistas ou litígios de natureza inter e intraestatais. Para resolver esses conflitos, os negociadores se pautavam na autoridade moral dessa Organização, uma vez que utilizaram a interação diplomática e política nesse processo. Apesar dessas considerações, o desempenho da OUA foi considerado um instrumento de “inação” em relação à atuação de sua sucessora, a União Africana, no campo da resolução de conflitos (GOMES, 2008: 113 *passim*).

Há uma série de razões pelas quais os serviços prestados pela OUA no campo da resolução de conflitos foram considerados ineficientes, especialmente, no que se refere aos princípios da soberania e da não-intervenção, bem como o respeito pela integridade territorial e as fronteiras estabelecidas. Essas normas imperativas produziram uma visão de que a capacidade de gestão e resolução dos conflitos da referida Organização não abrangia a interferência nos assuntos internos dos Estados, ou seja, as controvérsias que surgissem no âmbito intraestatal seriam da competência e interesse, único e exclusivo, dos Estados. Mas, em 1993, criaram-se outros mecanismos de resolução de disputas na tentativa de ampliar a capacidade gestora da OUA, incluindo-se nesse processo a interferência em assuntos internos. Todavia, essa estratégia não serviu para mudar a opinião dominante dos líderes da Organização africana que prezavam pelo princípio da não-intervenção (POWELL, 2005: 10).

Como resposta à inefetividade dos mecanismos de segurança da OUA, os líderes africanos elaboraram em maio de 2001 um novo regime de segurança para operar sob a competência da União Africana. O mandato desse novo regime possuía amplas funções no campo da paz e da segurança, incluindo-se a prevenção e antecipação do conflito, a promoção da paz e a reconstrução no pós-conflito, a coordenação de esforços na luta contra o terrorismo

internacional, o desenvolvimento de uma política de defesa comum e a promoção e incentivo de práticas democráticas (POWELL, 2005: 10).

A União Africana adotou uma postura mais proativa em suas intervenções, a exemplo do Plano de Ação Estratégico (SPA – sigla em inglês), cujo objetivo foi criar um regime de segurança em toda África, entre 2004 a 2007. Além disso, em 2010, essa Organização delineou uma Força de Reserva Africana (ASF- sigla em inglês) para construir um núcleo de paz e uma agenda de segurança para o continente (MURITHI; NDINGA-MUVUMBA, 2008: 4). Na perseguição pela gestão e resolução dos conflitos africanos, a Assembleia da União Africana aprovou em 2002, em sua primeira sessão ordinária, o Protocolo relativo à criação do Conselho de Paz e Segurança (PSC – sigla em inglês) naquele continente, no entanto, esse Protocolo só entrou em vigor em dezembro de 2003. Em termos gerais, objetivava-se promover a paz, a segurança e a estabilidade na África, de modo que a vida e a propriedade dos povos africanos fossem protegidas e preservadas (NATHAN, 2005: 1).

O referido Conselho também possuía competência para tomar iniciativas de ação e na forma que as julgue adequadas, seja em relação a situações de conflito reais ou potenciais, conforme descrito no Artigo 9º, inciso 1:

O Conselho de Paz e Segurança tomará as iniciativas e as medidas que considere adequadas no que diz respeito a situações de potencial conflito, bem como para aqueles conflitos que já tenham desenvolvidos. O Conselho de Paz e Segurança deve também adotar as medidas necessárias para chegar à solução do conflito, com o objetivo de evitar o seu recrudescimento (tradução nossa)⁴¹.

Para esse fim, o Conselho deveria usar seu poder discricionário de efeito de entrada, quer através da intervenção coletiva de seu próprio Conselho ou por meio de sua Comissão de Presidentes. Além disso, esse órgão poderia ainda estabelecer órgãos subsidiários, incluindo rápidas comissões *ad hoc* para a mediação, conciliação ou investigação com representações individuais, estaduais ou por meio de um conjunto de Estados (NATHAN, 2005: 1).

Em relação às normas subjacentes ao regime de paz e segurança da UA, os termos intitulados no compromisso estariam em conformidade com a estrutura dos elementos de proteção encontrados no princípio da Responsabilidade de Proteger. Dentro dessa perspectiva, criou-se a o Acto (sic) Constitutivo da União Africana (ACUA) em 2000, baseando-se na premissa de que a soberania é condicional e/ou definida em termos da disposição de um

⁴¹ Texto original: “The Peace and Security Council shall take initiatives and action it deems appropriate with regard to situations of potential conflict, as well as to those that have already developed into full-blown conflicts. The Peace and Security Council shall also take all measures that are required in order to prevent a conflict for which a settlement has already been reached from escalating”.

Estado para proteger seus nacionais, ou seja, o ACUA reconhece que o Estado tem a responsabilidade de proteger seus nacionais, mas se porventura um Estado não for capaz de cumprir com esse compromisso, a UA terá o direito de intervir nos assuntos domésticos desse Estado em favor da proteção humana, seja por meios pacíficos ou com a utilização da força militar, quando necessário (POWELL, 2005: 11-12).

Esse direito foi assegurado no Artigo 4º, inciso h, do referido ACUA, no qual declarou que o direito de intervir em um Estado-membro estaria em conformidade com a decisão da Assembleia, caso fossem constatadas graves circunstâncias contra a dignidade da pessoa humana, a exemplo dos crimes de guerra, do genocídio ou de crimes contra a humanidade. Em 2003, os chefes de Estado da UA ampliaram esse Artigo no sentido de que essa intervenção se estenderia também quando houvesse ameaças graves à ordem e a estabilidade dos Estados-membros, além disso, os referidos Estados teriam o direito de solicitar a intervenção da UA para restaurar a paz e a segurança, quando as mesmas fossem quebradas. No entanto, ficaria resguardado o direito de intervir em assuntos internos, mesmo sem o consentimento do Estado, caso a população se encontrasse em situação de risco (POWELL, 2005: 12).

A adoção do ACUA foi uma espécie de alvorecer para uma nova era na África. Contudo, a tão esperada regeneração africana estaria se sustentando em um desafio constante para alcançar a paz, a segurança e o desenvolvimento na região, onde as fronteiras convencionais da segurança se expandiram do estado ideológico da defesa para a definição de segurança humana (MOTTIAR; JAARSVELD, 2009: 7). Apesar desses fatores, os esforços da UA para implementar e executar processos de mediação ainda precisam ser definidos, institucionalizados e consolidados.

Segundo a interpretação do pensamento de Touval feita por Khadiagala (2007a: 3), em contextos competitivos, como as guerras civis, a demanda dos mediadores está suscetível ao engajamento ativo nas negociações com as partes, a fim de persuadi-los a aceitarem os termos particulares do acordo. Nessas circunstâncias, o papel do mediador assume um significado elevado na tentativa de superar as incongruências e relutâncias das partes em negociar.

No entanto, as negociações de paz, comumente, não são resolvidas por um único acordo, ou seja, é um processo que envolve prolongadas etapas de negociações, concessão das partes e habilidades técnicas, mas também, psicológicas do mediador. Além disso, tais procedimentos são mais complexos horizontalmente, na medida em que se desdobram em vários níveis: desde as negociações nas comunidades locais às mediações de alto nível, como as intervenções do Conselho de Segurança da ONU (SISK, 2009: 1). Considerando essas

questões, ressalta-se que o sucesso de uma mediação não deve ser medido apenas pelo papel que elas produzem na disputa, como o cessar-fogo, os acordos ou as resoluções – mas também, devem-se observar outros fatores impactantes em direção à resolução do conflito como, por exemplo, o grau de diminuição da violência que tal processo proporcionou no longo tempo, no campo de batalha e após a cessação do conflito.

O cenário das guerras no pós-Guerra Fria foi delineado por características brutais, como o aumento dramático de ataques a civis, a protagonização de atores não-estatais na figura de grupos insurgentes irregulares, paramilitares, gangues e facções criminais atuando dentro do aparato das forças de segurança do Estado. Diante desse contexto, surgiu um novo desafio no âmbito da segurança humana⁴², tendo em vista que esses fatores contribuíram para desencadear outros problemas que estariam direta ou indiretamente relacionados com o conflito, a exemplo da fome induzida por tal situação, a limpeza étnica, as minas terrestres, os diamantes de sangue, as crianças soldados e a falência do Estado. Estes pressionando ações humanitárias urgentes (SISK, 2009: 11).

Outra tendência observada nesse período foi que a maioria das guerras civis estaria terminando na mesa de negociação, ao invés do campo de batalha. Esse resultado proporcionava importantes implicações para os esforços internacionais, no combate e eliminação do flagelo da guerra. Por meio das negociações, as facções são desarmadas e novas constituições estão sendo redigidas para legitimar eleições e governos recém-formados (SISK, 2009: 12). Desse modo, para fins desse estudo, serão discutidos pormenorizadamente alguns casos de guerras civis no continente africano, bem como os atores envolvidos na mediação de cada conflito em questão, para que se possa analisar posteriormente a efetividade mediadora das organizações internacionais, no caso – a ONU e a UA - na resolução de controvérsias dentro do complexo contexto africano e, particularmente, na mediação do conflito dos Estados sudaneses.

4.1.1 O caso do Burundi

⁴² O conceito de segurança humana surgiu na década de 1990 como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado no Estado e no desenvolvimento da capacidade militar. Essa nova percepção surgiu no final da Guerra Fria, penetrando os debates acadêmicos, as instituições internacionais e os aparatos dos Estados. Esses estudos refletiam um novo cenário internacional que se buscava centralizar as políticas de segurança nos indivíduos ao invés do Estado como sujeito de segurança e, para tanto, procurou-se resguardar os seus direitos, tanto por meio de políticas de desenvolvimento como pela proteção de possíveis violências físicas (OLIVEIRA, 2009: 68).

Durante o período pós-colonial, uma minoria tutsi dominou os setores políticos, econômicos e militares do Burundi. Anos mais tarde, em 1966, uma facção extremista do exército Tutsi derrubou a monarquia dessa etnia inaugurando uma era de violência étnica e de um regime ditatorial (KHADIAGALA, 2007a: 108). Em 1987, o major Prierre Buyoya assumiu o poder Burundi e instalou um Comitê Militar de Salvação Nacional. A política de Buyoya diferia de seus antecessores no sentido que buscou enfatizar um governo mais igualitário. Perseguindo essa perspectiva, em 1990 Buyoya lançou um processo de revisão constitucional que provocou a dissolução do referido Comitê Militar e o rejuvenescimento do partido político dominado pelos tutsis, o Partido da União para o Progresso Nacional (UPRONA - sigla em inglês), como veículo para a transição e organização do regime civil. Somando-se a esses fatores, pouco depois de assumir o poder, o novo governo enfrentou pressões competitivas entre os Tutsis, que buscavam manter seu poder econômico e militar, e os Hutus, que reivindicavam seus direitos civis. Além disso, em 1993 houve uma tentativa de golpe de Estado por parte dos militares Tutsis, levando ao assassinato de Mechior Ndadaye, o líder do principal partido de oposição Hutu, chamado de Frente para a Democracia no Burundi (FRODEBU – sigla em inglês) (KHADIAGALA, 2007a: 109).

Temendo uma escalada da violência, a comunidade internacional logo tratou de intervir na situação. Nessa ocasião, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, enviou uma missão de pacificação para o local na figura do hábil mediador Ahmedou Ould-Abdallah, com a tarefa de impedir o genocídio e a evolução da guerra civil no Estado. A priori, a cuidadosa diplomacia de Ould-Abdallah em mediar às partes do conflito foi considerada eficaz na coordenação e engajamento das potências internacionais e os vários Estados da então OUA. Mas, segundo alguns especialistas, o pacto de 1994 que surgiu a partir da mediação de Abdallah só serviu para aumentar as disparidades étnicas e criar um jogo de soma zero entre os protagonistas do conflito (SISK, 2009:138).

Outro evento que contribuiu para a precipitação da guerra civil no Burundi foi a derrubada do avião que transportava o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, em 1994, mas que também matou o presidente burundiano, Cyrian Ntayamira (pertencente à etnia hutu), que havia assumido a presidência após o assassinato de Ndadaye. A comitiva estava voltando das negociações de paz realizadas em Arusha, na Tanzânia. O assassinato de Ntayamira precipitou a eclosão da violência no Burundi, causando a morte de aproximadamente cem mil pessoas somente nos primeiros doze meses após o ocorrido, entre outras centenas de deslocados (SISK, 2009: 133).

O processo de paz no Burundi se caracterizou por um concerto de mediadores regionais e internacionais para trazer a paz na região dos Grandes Lagos na África. No início de 1996, a comunidade internacional intensificou os esforços para mediar a guerra do Burundi por meio do envolvimento dos ex-presidentes, Julius Nyerere da Tanzânia, Jimmy Carter dos EUA e Amadou Touré do Mali, além do arcebispo da África do Sul, Desmond Tutu. Mas, o principal mediador foi Nyerere, que iniciou sua mediação em 1998 com amplo apoio regional. Nyerere apresentava um perfil de mediador clássico, pois hesitava em empregar muita influência na inclusão das partes no processo de negociação. Tal desempenho lhe rendeu o apelido de “professor”. No entanto, a elite Tutsi recebeu a atuação de Nyerere com desconfiança por conta de sua envergadura em direção aos Hutus, de modo que traçou uma estratégia para convencer a elite minoritária (Tutsi) a se adaptar voluntariamente as realidades demográficas da região (SISK, 2009: 139).

As estratégias de Nyerere não surtiram o efeito esperado, ao contrário, contribuíram para aumentar ainda mais as diferenças entre os Tutsis e os Hutus e, conseqüentemente, a disseminação da violência na região. Apesar dos ganhos diplomáticos conseguidos com a mediação de Nyerere, o processo de negociação havia perdido o dinamismo inicial. Com a morte de Nyerere em 1999, Mandela interveio na crise como facilitador em virtude de suas boas relações com seu antecessor. Sua entrada no conflito coincidiu com a crescente popularidade de estadistas mais velhos em processos de mediação, partindo-se da percepção de que esses atores poderiam transmitir um significado maior de credibilidade e autoridade moral (KHADIAGALA, 2007a: 165-166). Mandela ganhou a confiança das partes litigantes do Burundi, oferecendo uma garantia de que sua intervenção não mudaria os mecanismos administrativos estabelecidos por Nyerere (BOSHOF; VREY; RAUTENBACK, 2010: 15).

Mandela tentou introduzir no conflito do Burundi o mesmo estilo de mediação que havia utilizado na resolução do conflito da África do Sul. Com essa nova abordagem, Mandela mediu o conflito como um facilitador e buscou enfatizar o diálogo para debater com as partes a inserção de uma espécie de “justiça restaurativa” para tratar as questões relacionadas ao emprego da anistia para os culpados por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Além disso, ele também tentou integrar as forças rebeldes no exército nacional e buscou convencer as partes de que seria necessário que houvesse uma partilha do poder entre os mesmos (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2000).

Com efeito, o trabalho empregado por Mandela juntamente com os líderes das organizações regionais e a comunidade internacional conseguiu alavancar com as partes litigantes importantes progressos, como o estabelecimento do Acordo de Arusha, em 2001.

Nesse Acordo, Mandela intermediou o compartilhamento dos elementos-chave no campo da segurança e do poder. Ficou acordado entre as partes que haveria uma reforma no setor de segurança com a implementação de uma força de Paz Africana, liderada pela África do Sul, para aliviar as tensões entre os Tutsis e os Hutus. Em contrapartida, conseguiu-se um pacto para a partilha do poder, no qual Buyoya seria mantido como presidente de uma coalizão de governo durante um período de transição de dezoito meses (SISK, 2009: 140). Além disso, as discussões produzidas em Arusha conseguiram criar uma comissão internacional de inquérito sobre os massacres que ocorreram desde a independência - especialmente no que diz respeito à luta entre os Tutsis e os Hutus - e uma comissão nacional da verdade e reconciliação. Ademais, entre as reformas almejadas, incluía-se a realização de eleições e o repatriamento de refugiados (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2000).

4.1.2 O caso de Uganda

Outro episódio de guerra civil com grande importância para a prática da mediação em Estados Africanos foi o conflito em Uganda. Após sua independência, em 1962, Uganda passou por uma série de crises constitucionais que culminaram em um golpe de Estado em 1971, marcando o início de uma era de violência e insegurança no Estado. Esse período duraria até 1979 com a intervenção militar da Tanzânia no Estado para colocar os opositores exilados do governo ugandense no poder. No ano seguinte, a Uganda passaria por mais uma transição política com o retorno da democracia ao Estado, em que um civil ascendeu ao poder, na figura de Milton Obote. No entanto, o governo de Obote se configurou por uma guerra civil que colocou as forças do Estado contra insurgentes internos, especialmente, os pertencentes ao Movimento de Resistência Nacional (NRM – sigla em inglês) e o Exército de Resistência Nacional (NRA- sigla em inglês). (KHADIAGALA, 2007a: 21).

Devido ao colapso do governo de Obote, em 1985, o Estado novamente foi tomado por outro golpe militar, dessa vez, liderado pelo major Tito Okello. O governo de Okello tentou restaurar a estabilidade em Uganda por meio de uma coalizão entre os grupos étnicos do norte e os do sul. Com essa ideia de alianças, o governo conseguiu manter o controle das partes norte e leste e o NRA controlou a maior parte da população economicamente produtiva do sul e do oeste. Desse modo, à medida que o regime foi se transformando em coalizões de grupos armados independentes, as facções buscaram controlar seus próprios territórios, o que, por sua vez, provocou a evolução da brutalidade na relação civil-militar no Estado (KHADIAGALA, 2007a: 22).

Mediante a situação de violência que assolava o território ugandês, as partes – o governo de Okello e a liderança do NRM, na figura de Museveni – buscaram eleger um mediador regional com o propósito de resolverem as contendas no Estado. Inicialmente, utilizou-se o papel dominante de Julius Nyerere, presidente da Tanzânia, para mediar o conflito, mas seus esforços foram considerados tímidos, com pouco interesse em resolver as questões ugandenses. Como a mediação de Nyerere não apresentou os resultados esperados, as partes decidiram voltar seus interesses para a mediação queniana, na figura do presidente Daniel Arap Moi. Em termos políticos, a mediação de Uganda representaria para o Quênia uma possível recuperação no seu posicionamento de liderança regional. Além disso, outra importância atribuída a essa parceria estaria relacionado a fatores econômicos, tendo em vista que a Uganda serviria de rota comercial para o Quênia transportar seus bens destinados aos mercados de Ruanda, Burundi e Sudão (KHADIAGALA, 2007a: 23-24).

Conforme foi discutido em fases anteriores, uma das responsabilidades do mediador é preparar uma agenda para as negociações entre as partes, construindo-se um quadro de prioridades que as considere fundamentais nesse processo e, com as quais, possa influenciar os conflitantes em direção à mesma percepção. A importância atribuída à elaboração de uma agenda nas negociações de um conflito consiste no fato de que a mesma permite com que as partes tenham conhecimento das questões a serem discutidas nas reuniões com antecedência (KHADIAGALA, 2007a: 26). Assim, o primeiro desafio de Moi na mediação do conflito de Uganda foi tentar gerenciar os interesses nacionais do governo ugandense com as demandas do NRM. Para tanto, as negociações procuraram alcançar um acordo sobre a composição do Conselho Militar, o desarmamento e cessar-fogo e a criação de um exército nacional. Posteriormente, buscou-se ratificar um acordo de paz para todas as facções com o propósito de adotarem uma nova Constituição, além de eleições nacionais. Por meio dessa abordagem, Moi tentou resolver as demandas do NRM em relação às questões militares, administrativas e culturais (KHADIAGALA, 2007a: 27-28).

A mediação de Moi mudou as regras da não-intervenção apregoadas pela OUA em Estados com conflitos internos. Essa mediação foi um dos primeiros casos em que um Estado vizinho mediou um conflito civil no mesmo espaço geográfico, popularizando, desse modo, a percepção e a prática de soluções africanas para problemas africanos (KHADIAGALA, 2007b: 48). Ademais, a atuação mediadora de Moi possibilitou demonstrar as ideias pan-africanistas dos Estadistas africanos. Na primeira fase das negociações, Moi tentou levar as partes conflitantes à mesa de negociações, mas essa estratégia não obteve êxito. Então, ele recorreu à estratégia das conversações bilaterais com Museveni e Okello para forjar um

consenso sobre questões substanciais que o permitiram implantar mecanismos de ameaças e promessas para persuadir as partes a se comprometerem com as negociações. Essas estratégias culminaram no acordo assinado em Nairobi, em dezembro de 1985, incluindo a partilha do poder e o cessar-fogo entre as partes (KHADIAGALA, 2007b: 49).

Apesar dos esforços para alcançar a paz em Uganda, as partes não conseguiram honrar o compromisso do cessar-fogo, levando ao colapso da autoridade em Kampala (capital do Estado). Mediante tal conjuntura, as forças de Museveni tomaram o poder de Uganda, em 1986, e estabeleceram um novo governo no Estado (KHADIAGALA, 2007b: 49). Assim, mediante a discussão elencada acerca da utilização de atores regionais para a resolução de conflitos, ressalta-se que apesar dos desafios, os mediadores africanos constituem uma parte essencial nesse processo, especialmente, no pós-Guerra Fria.

Em conflitos civis, há uma necessidade latente de que haja uma intervenção externa para diminuir os efeitos da disputa, sobretudo, no que se refere ao fluxo de refugiados e o transporte fronteiro de doenças. Os mediadores africanos não dispõem de recursos tangíveis suficientes para realizar uma mediação, no entanto, eles são convidados pelas partes litigantes para resolver suas controvérsias por transmitirem mais confiabilidade que mediadores externos ao continente. Ainda que pareça uma característica insignificante, mediações dessa natureza não devem ser subestimadas, pois também oferecem a oportunidade para que os mediadores locais possam aprender as técnicas utilizadas na mediação e, desse modo, consigam empregá-las eficazmente em situações futuras. A partir da experiência interventiva de Moi em Uganda, puderam-se construir instituições mais sólidas para a mediação de conflitos, a exemplo dos casos do Burundi e da República Democrática do Congo (KHADIAGALA, 2007b: 62).

4.1.3 A relação mediadora da União Africana e seus parceiros

A cooperação entre atores africanos e internacionais é fundamental para reforçar o papel da União Africana na prevenção e mediação de conflitos na África. A nova arquitetura da paz e segurança africana vem evoluindo substancialmente na contramão da antiga concepção do relacionamento africano com as instituições regionais e internacionais, em que se predominava a visão paternalista. Essa percepção vem mudando, no sentido de que os atores africanos estão buscando enfatizar cada vez mais as parcerias nos processos de paz, com a intenção de fornecer sistemas de suportes para a realização de mediações (MOTTIAR; JAARSVELD, 2009: 13).

O desenvolvimento da segurança internacional entre 2000 e 2007 evoluiu como uma questão importante para a África e a Europa, possibilitando a abertura de vários caminhos em direção à paz, inclusive a possibilidade de militares da União Africana, Nações Unidas e União Europeia trabalharem conjuntamente na gestão de crises e na mediação de conflitos africanos (MOTTIAR; JAARVELD, 2009: 13).

O diálogo entre a União Africana e a União Europeia (UE) sobre questões estratégicas para construir a capacidade de mediação da referida organização africana se encontrou no âmbito do Plano de Estratégia Conjunta da África-União Europeia, que foi lançado na Cimeira de Lisboa em dezembro de 2007. Esse Plano priorizava algumas ações no campo da paz e segurança entre os parceiros, a exemplo, de uma maior ênfase no que se refere às abordagens sobre os desafios para concretizar a paz e a segurança na região, bem como um financiamento para as operações de apoio à paz conduzida pela África (BANIM, 2010: 7). Notadamente, esse Plano se desenvolveu como uma área de cooperação no âmbito da primeira prioridade, embasada na concordância de ambos os lados em trocar experiências e lições aprendidas entre a UE e os mediadores africanos.

Um dos pontos positivos na inclusão da mediação nos quadros estratégicos da cooperação entre UA-UE é, justamente, o interesse em aprender a partir das experiências do outro. Além disso, essa iniciativa também refletiu o compromisso da União Europeia, incluindo-se os Estados-membros e a sociedade civil, em trabalhar em prol da Comissão da União Africana (BANIM, 2010: 7). Embora o compromisso da UE para com a UA sobre questões relativas à mediação se estenda para além do apoio financeiro, é importante ressaltar sua assistência nessa esfera. Os instrumentos financeiros mais relevantes da União Europeia para apoiar processos de mediação são o Instrumento para a Estabilidade e o Apoio à Paz Africana, sendo que esse último conseguiu canalizar mais de setecentos bilhões de euros para a construção da paz e segurança no continente africano (BANIM, 2010: 9).

O emprego da Estratégia Conjunta África-UE oferece um quadro de objetivos mais ambiciosos entre os dois continentes do que o plano de Estratégias aplicado em 2005, cuja fundamentação estava condicionada em um desequilíbrio na relação doador-receptor. No cerne da Estratégia Conjunta, compartilhava-se o entendimento de que as relações entre a UA e a UE seriam pautadas na percepção da igualdade de participação e representação, colocando os dois parceiros no mesmo patamar. Desse modo, os africanos não seriam apenas os beneficiários dessa parceria, no sentido assistencialista, mas também teriam a oportunidade de serem os protagonistas nas rodadas de negociações e nas tomadas de decisões (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2011: 4).

Apesar dos objetivos e princípios estabelecidos na Estratégia Conjunta, a atuação da União Europeia se apresentou fragmentada em sua abordagem para a África, tanto internamente, quanto nas relações bilaterais com seus Estados-membros. Tendenciosamente, os Estados-membros da UE costumam olhar as relações com a África a partir de uma perspectiva de interesse comercial, ou seja, a condução do interesse de um Estado-membro depende se e quando essa questão passar a ser uma prioridade bilateral específica para esse Estado (ELOWSON; NORDLUND, 2013: 31). Ao mesmo tempo, o sucesso da implementação da Estratégia Conjunta está condicionado ao nível de envolvimento dos Estados-membros, uma vez que os mesmos fornecem cerca de oitenta por cento (80%) do orçamento total do plano de cooperação da UE para o desenvolvimento da África (ELOWSON; NORDLUND, 2013: 32).

Já a parceria cooperativa entre as Nações Unidas e a União Africana não implica necessariamente em um acordo sobre todas as questões, mas retrata o desenvolvimento em direção a uma visão estratégica comum para a arquitetura da paz e segurança no continente africano (MOTJOPE, 2011: 22). A União Africana adotou a Arquitetura da Paz e Segurança Africana (AAPS – sigla em inglês), em 2002, tomando-se por base uma ideia de segurança coletiva prevista no Conselho de Paz e Segurança do Protocolo dessa organização. O principal papel da AAPS é complementar as ações interventivas das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e segurança internacional, amenizando os impactos imediatos, especialmente para a população civil, em Estados que se encontram em situação de conflito (MOTJOPE, 2011: 22).

As discussões elencadas na parceria mediadora entre a UA e da ONU não se restringem apenas ao processo de capacitação da União Africana, mas também, estendem-se ao desenvolvimento do plano de mediação conjunto dessas organizações. Com esse objetivo, criara-se um ambiente para compartilhar o conhecimento e as experiências vivenciadas por ambas no campo da mediação. A partir desses esforços, quase todos os níveis da cooperação africana, sejam eles, no plano regional, sub-regional ou organizacional, foram beneficiados (MOTJOPE, 2011: 52).

A última década testemunhou uma relação reforçada, em diferentes níveis, entre as Nações Unidas e as organizações regionais. A criação de resoluções e declarações presidenciais adotadas pelo Conselho de Segurança sinalizou um reconhecimento profundo de que estava acontecendo um crescimento significativo no papel e na influência das organizações regionais na construção da paz e segurança internacional (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL - S/2008/186, 2008).

Conforme discutido em momentos anteriores, há fortes razões subjacentes para incentivar a atuação dos organismos regionais na manutenção da paz, a começar por sua proximidade com o contexto do conflito, bem como, por sua familiaridade com os atores e as questões contestadas na disputa. No entanto, essas características por si só, não são suficientes para que esses atores possam realizar eficazmente o processo de implementação da paz e da segurança na região. Além disso, outros fatores também implicariam para a obtenção de resultados favoráveis, como o nível de influência política e diplomática, recursos econômicos e capacidade militar, que, em geral, as organizações regionais não dispõem (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL - S/2008/186, 2008).

Em termos de pacificação, a ONU vem utilizando ferramentas políticas de diplomacia e mediação para ajudar os Estados a prevenir e resolver os conflitos por vias pacíficas. Na perseguição desses objetivos, a ONU criou uma Unidade de Apoio à Medição (MSU – sigla em inglês) e um Departamento de Assuntos Políticos (DPA), como parte dos esforços dessa Instituição no gerenciamento de conflitos. Dentro das atividades desenvolvidas por esses departamentos onusianos, encontra-se o envio de pessoal para zonas de tensão em todo o mundo para ajudar a desarticular as crises e, conseqüentemente, encorajar as partes ao diálogo (UNITED NATIONS – DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, 2011).

A unidade responsável pela assistência ao campo da mediação é o DPA. Esse departamento foi criado em 1992 como o principal setor da ONU para os processos de paz e de diplomacia preventiva. No entanto, o DPA realiza um trabalho subjacente ao processo de paz, definindo e planejando a missão para fornecer orientação e apoio aos mediadores. Essa estratégia permite que as Nações Unidas e seus parceiros possam tomar medidas no estágio inicial do conflito, evitando desse modo que a crise se transforme em maiores tragédias (PLAMIELLE, 2011: 73).

Para atender seus objetivos de pacificação e prevenção de conflitos o DPA fornece os seguintes subsídios: apoio à mediação (englobando o fornecimento de recursos logísticos e financeiros); reforço à capacidade nacional na prevenção de conflitos (ajuda os Estados-membros a construir sua própria capacidade de gerenciar conflitos); redescobrimto da diplomacia preventiva (comprometimento com uma cultura de prevenção ao invés da reação) (PLAMIELLE, 2011: 74). Na tabela 2 abaixo, pode-se observar as atuações do DPA como mediador:

Tabela 2: Recentes atividades de mediação do DPA na África

Data	Mediação	Resultado do Mediador	Sucesso ou Não
2009	Madagascar	Acordo político e Carta de Transição assinada pelas partes, em agosto de 2009, durante as negociações realizadas em Maputo, Moçambique.	Sucesso
2008	Quênia	Acordo de partilha de poder que terminou a crise política e levou à formação de um governo de base ampla.	Sucesso
2008	Guiné	Implementação da Declaração Conjunta de Ouagadougou, em 2010, estabelecendo um governo de unidade nacional e um programa de transição de 6 meses que levaria à realização de eleições presidenciais.	Sucesso
2008	Somália	A ONU promoveu o Acordo de Paz de Djibouti, assinado entre o Governo de Transição Federal da Somália (TFG) e a Aliança de Oposição para a Relibertação da Somália (ARS), em agosto de 2008. O acordo levou à eleição presidencial em janeiro 2009, elegendo o presidente do ARS, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed.	Ainda em processo
2008	República Democrática do Congo	O Acordo de Goma, assinado pelo governo de Kinshasa, dissidentes do CNDP General Laurent Nkunda e as milícias Mai Mai, em 2008, apelando para o cessar-fogo, a retirada das tropas das áreas críticas, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos combatentes.	Falhou
2007	Saara Ocidental	Assinatura de um Acordo político que fornecerá a autodeterminação do povo do Saara Ocidental.	Ainda em processo
2006	Camarões	Camarões e Nigéria assinaram um acordo que colocou fim a uma década de conflito.	Sucesso

Fonte: adaptado do Department of Political Affairs. In: http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa.

Estes exemplos evidenciaram o aumento da prevalência de negociações híbridas, envolvendo tanto órgãos oficiais, como a ONU e a União Africana – a exemplo do processo de mediação no Darfur – mas também, a emergência de arranjos mais flexíveis como o caso do Quênia, quando Kofi Annan liderou a UA trabalhando em conjunto com o pessoal local (PLAMIELLE, 2011: 76). Conforme discutido no capítulo 1 deste estudo, um pré-requisito fundamental para a obtenção de sucesso em uma mediação é a compreensão da “maturação do conflito”, ou seja, o momento exato para um mediador intervir em um conflito. Com essa percepção, os mediadores puderam abrir caminho para discussões mais concretas entre as partes e que resultaram, por exemplo, no estabelecimento de acordos bem sucedidos, a exemplo dos casos de Moçambique, em 1992, Camarões, em 2006 e o Quênia, em 2008, entre

outros casos. Em contrapartida, quando a maturação da crise não é considerada os resultados da mediação, comumente, são fadados ao fracasso, como se pôde observar nas tentativas de negociações entre a Eritreia e a Etiópia no final dos anos 1980 (PLAMIELLE, 2011: 80).

No âmbito das Nações Unidas, um dos mais promissores mediadores foi o seu ex-Secretário Geral, Kofi Annan. Considerando sua alta influência na África, além de ser um ator dotado de um conjunto de habilidades propícias à mediação, Kofi Annan usou sua autoridade, antecedentes e personalidade para alcançar mediações bem sucedidas naquela região. Um exemplo foi sua atuação como principal mediador no rescaldo violento das eleições presidenciais do Quênia, em 2007, contribuindo para que as partes conflitantes chegassem a um acordo no ano seguinte (PLAMIELLE, 2011: 80) e a implantação do Painel da União Africana de Personalidades Eminentes para o Quênia.

Na mediação do Quênia, Kofi Annan conseguiu empregar uma “solução africana para um problema africano”, perseguindo dois objetivos gerais: resolver o elemento da violência e a questão da eleição (PLAMIELLE, 2011: 81). A motivação para as partes adversárias se envolverem na gestão de um conflito, bem como sua confiança no mediador, será reforçada se o mediador for visto por ambos os lados como um participante hábil e conhecedor das questões que envolvem o processo. Mediante tais afirmações, ressalta-se que a atuação de Kofi Annan conseguiu manter as partes conflitantes do Quênia à mesa de negociação por quarenta e um dias consecutivos; além disso, ele também conseguiu reunir tanto o presidente de Camarões como o da Nigéria para a mesma mesa, após várias tentativas fracassadas dos mediadores anteriores (PLAMIELLE, 2011: 83).

Quase todos os esforços de mediação na África têm sido conduzidos com algum nível de colaboração entre a União Africana, as organizações sub-regionais e as Nações Unidas. Atualmente, a ONU e a UA estão engajados em um esforço conjunto para negociar a paz em Darfur, onde os enviados de ambas as organizações são apoiados por uma equipe de mediação conjunta para dar suporte às operações empregadas em campo. Na África Ocidental, a Comunidade Econômica dos Estados Centro Africana (ECCAS – sigla em inglês), com o apoio das Nações Unidas, decidiram criar um mecanismo de alerta sub-regional para ajudar os Estados-membros a enfrentarem as ameaças precocemente (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL - S/2008/186, 2008).

Apesar desses avanços, essa cooperação conjunta enfrenta críticas ligadas a vários fatores, especialmente, no que se refere às contradições entre a estrutura e o pessoal de cada Organização. As alegações recaem sobre o Conselho de Segurança da ONU por responder tardiamente às crises africanas. Além disso, observaram-se os fracassos dos membros

permanentes em implantar tropas para as operações de paz africana. Os defensores dessa vertente se respaldam nos casos da Missão das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II), em 1993, e do genocídio de Ruanda, em 1994 (MOTJOPE, 2011: 63). Considerando-se que a construção da paz na África tem ocorrido dentro de um clima internacional complexo, os múltiplos desafios enfrentados tanto pela ONU, quanto pelas organizações regionais, conduzem a necessidade de um maior empenho nas ações dos doadores e dos atores estratégicos.

4.2 A ATUAÇÃO DA ONU E DA UA NO CONFLITO SUDANÊS

A implementação do Acordo Geral de Paz (CPA) no Sudão, em 2005, representou a persistência dos atores envolvidos na crise em direção à mediação, considerando-se que essa disputa entre o Sudão e o Sudão do Sul já é considerado um dos mais prolongados conflitos do mundo. Embora o CPA tenha contribuído consideravelmente para a finalização dos longos anos de guerra civil no Sudão, os processos de facilitação e negociação ainda enfrentam diversos desafios para a estabilização da paz na região, especialmente, no que se refere às regiões contestadas, como Abyei, Nilo Azul e o Kordofan do Sul; além de uma série de questões controversas que ainda se encontram sem solução (MUTISI, 2012: 23). Desse modo, nesse tópico o estudo se pautará na discussão acerca dos esforços impetrados pela ONU e UA na perseguição da pacificação sudanesa, focando-se na diminuição da violência na região como forma de verificar a efetividade dessas organizações no processo de mediação desse conflito.

O território sudanês oferece um pano de fundo contextual que permite entender como vários atores percebem as questões e os desafios para a proteção de civis em conflitos armados, em termos conceituais e práticos. As mortes de civis ocorrem não apenas por conta do contexto das guerras em si, mas também porque esses indivíduos são usados como alvo específico pelas partes beligerantes. Na atualidade, essa questão se tornou uma das principais preocupações do Conselho de Segurança das Nações Unidas, contribuindo para um conjunto de políticas humanitárias no escopo dessa Organização, que por sua vez, reuniu esforços no campo do direito humanitário, na proteção aos refugiados, na segurança física e militar para a assistência humanitária (LIE; CARVALHO, 2008: 1-2).

Hoje, a África hospeda mais operações de paz do que qualquer outra região do mundo. Só em 2007, foram enviados cerca de cinquenta e cinco mil soldados da ONU para missões na Costa do Marfim, na República Democrática do Congo, na Etiópia/Eritreia, Libéria, Sudão

e Saara Ocidental (ANDREWS; HOLT, 2007: 1). Ao mesmo tempo, as missões de paz também passaram a assumir papéis mais complexos, com vistas a encontrar soluções mais sustentáveis para o conflito. No entanto, embora tendo havido um estreitamento no interesse político e na colaboração operacionais entre a ONU e as organizações regionais, a exemplo da União Africana, muitos desafios ainda permanecem nessa cooperação interinstitucional. Originariamente, a ONU foi concebida para apoiar missões lideradas sob seu auspício e, partindo-se desse princípio, não estaria incumbida de promover o desenvolvimento das capacidades organizacionais no âmbito regional, nem tão pouco de ajudá-las na implantação de forças regionais além das bases *ad hoc* (ANDREWS; HOLT, 2007: 2-3). Com base nesses princípios, a ONU desenvolveu sua parceria com as organizações regionais por meio de respostas temporárias para suas necessidades operacionais ao invés de um planejamento de longo prazo.

Nos últimos anos, as Nações Unidas e a União Africana começaram a coordenar suas atividades por meio do aprimoramento de seus mecanismos de resolução de controvérsias, com a finalidade de facilitar o relacionamento das duas instituições. Em 2006, a ONU estabeleceu uma Equipe de Suporte para Paz (PST – sigla em inglês) na África, cuja ênfase principal foi ajudar a construir as capacidades de manutenção da paz na Força de Reserva Africana da UA no longo prazo. Além do fornecimento logístico e aconselhamento financeiro, o PST se destinava a implantação de um plano conjunto de ação entre a ONU e a UA (ANDREWS; HOLT, 2007: 5). O envolvimento da UA no conflito do Darfur possibilitou um engajamento desafiador para a parceria UA-ONU, pois ao mesmo tempo em que destacou a importância da cooperação interinstitucional também ressaltou as fragilidades desse relacionamento (ANDREWS; HOLT, 2007: 6).

Em 2003, a região do Darfur foi assolada por violentos combates envolvendo as forças militares do governo sudanês, grupos milicianos - conhecidos como *janjaweed* - e dois movimentos rebeldes, o SPLM/A e o Movimento de Igualdade e Justiça (JEM- sigla em inglês). O conflito gerou um saldo de atrocidades cometidas contra a população civil, resultando em grande número de refugiados e deslocados internos. Mediante tal situação, a UA mobilizou uma rodada de negociações, liderada pelo governo do Chade, para se alcançar um Acordo de Cessar-Fogo Humanitário entre as partes. Em abril de 2004, conseguiram ratificar o Acordo de Ndjamená, mas não obtiveram sucesso. Então, em maio do mesmo ano, a Assembleia da UA autorizou a criação da Missão da União Africana para o Sudão (AMIS – sigla em inglês) (SANTOS, 2011: 85) encarregada de:

[...] monitorar, verificar, investigar e relatar violações do cessar-fogo, assim como de contribuir para proporcionar um ambiente seguro para a prestação de ajuda humanitária e para o retorno a seus locais de origem de deslocados internos e refugiados (SANTOS, 2011: 85).

Na tentativa de solucionar o conflito, a UA foi instigada por vários fatores a liderar essa missão. Primeiro, porque “proeminentes líderes africanos e Comissão da UA desejavam demonstrar a disposição e capacidade da organização em responder a situações de crise no continente”. Em segundo lugar, o “Governo sudanês não se dispunha a aceitar a participação de outro organismo internacional nas negociações de paz e no monitoramento do cessar-fogo” (SANTOS, 2011: 85). Por fim, não havia consenso no âmbito do Conselho de Segurança da ONU em relação à linha de ação que deveria seguir.

A AMIS iniciou suas atividades no Darfur com um contingente militar de sessenta observadores e outros trezentos destinados à segurança desses enviados. Mas, devido as constantes violações de cessar-fogo por ambas as partes, bem como a persistência das mortes e o deslocamento de civis, o Conselho de Paz e Segurança da UA decidiu ampliar a missão para a AMIS II, dessa vez, com um contingente de três mil, trezentos e vinte homens, incluindo-se soldados da força de proteção, observadores militares, policiais e funcionários civis (SANTOS, 2011: 86). Nesse escopo, entre as tarefas a serem desempenhadas pela AMIS (BOSHOFF, 2005: 58) destacam-se:

- Realizar reconhecimento da área para determinar os locais e as prioridades de atuação;
- Estabelecer o setor sede de acordo com o esquema de implantação;
- Monitorar e verificar as atividades das milícias hostis contra a população;
- Monitorar e verificar as tentativas do governo do Sudão no desarmamento das milícias controladas pelo governo;
- Monitorar e verificar a situação de segurança em geral dentro de sua área de competência;
- Proteger os civis e as operações humanitárias estáticas e móveis, sob ameaça iminente localizadas em suas imediações;
- Fornecer uma presença militar visível de patrulhamento, sob a forma de postos temporários, a fim de deter os grupos armados de cometerem atos hostis contra a população civil;
- Investigar e relatar as alegações de violações do Acordo de Cessar-Fogo Humanitário de 2004.

Quanto à parte logística da missão, a AMIS possuía quinhentos e setenta e dois veículos, dezoito helicópteros e duas aeronaves para transportar bens e pessoal. O equipamento de comunicação compreendia cento e cinco thurayas⁴³, quatrocentos e sessenta e sete rádios VHF, cento e sessenta e nove veículos HF com rádios de estação base, mil duzentos e seis rádios portáteis de estação base VHF. Além disso, o governo dos Estados Unidos forneceu equipamentos para três equipes de resposta rápida ao conflito. Até maio de 2005, esses equipamentos permitiram que a missão implantasse pequenas unidades de prevenção de conflito na região (BOSHOF, 2005: 60).

Desde o início, a AMIS apresentava problemas referentes ao campo da capacitação de pessoal e operacionalidade logística. Além disso, ambas as partes do conflito violavam constantemente os termos do Acordo de Cessar-Fogo e, desse modo, contribuíram para que continuassem as mortes e os deslocamentos de civis na região. Mediante tal situação, o Conselho de Segurança e Paz da União Africana (CSPUA) autorizou que a missão fosse ampliada em 2004, no que ficou conhecido como AMIS II. Externamente, a comunidade internacional também manifestou preocupação com a crise humanitária no Darfur e, para tanto, instigou que a UA promovesse juntamente com a ONU, União Europeia e os Estados Unidos uma missão de avaliação conjunta (SANTOS, 2011: 86).

O relatório emitido pelos observadores constatou que apesar dos esforços desenvolvidos pela AMIS, a situação operacional da missão ainda apresentava inúmeras fraquezas para lograr seus objetivos. Desse modo, o Conselho Pan-africano decidiu expandir novamente a AMIS para a versão AMIS IIE, em 2005, com um total de sete mil setecentos e trinta e um homens, e um orçamento de quatrocentos e quarenta e seis milhões de dólares. Contudo, a Missão continuava apresentando deficiências consideráveis para conseguir manter o cessar-fogo entre as partes beligerantes. Além disso, a situação se agravou ainda mais por conta dos ataques de milícias pró-governo e rebeldes, causando baixas no contingente militar da AMIS (SANTOS, 2011: 86-87).

Diante dessa conjuntura, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou a criação de uma nova missão de paz no Darfur, por meio da Resolução 1706/2006, em 31 de agosto de 2006. Inicialmente, o governo sudanês se posicionou contrário à implementação dessa missão alegando que a mesma “equivalaria a colocar o Estado sob tutela da organização mundial”. Então, para resolver o impasse, decidiu-se criar uma missão híbrida entre a ONU e a UA, a Missão das Nações Unidas e da União Africana no Darfur (UNAMID

⁴³ São serviços e equipamentos móveis via satélite.

– sigla em inglês), sendo predominantemente integrada por forças militares africanas (SANTOS, 2011: 87). A UNAMID substituiu formalmente a AMIS em dezembro de 2007.

4.2.1 A UNAMID

Geograficamente, o Darfur é do tamanho da França e se constitui de três, dos vinte e seis Estados do Sudão. Conforme mencionado anteriormente, a base para a criação da Resolução 1769/2007 foi a crise humanitária na região do Darfur. O seu mandato original compreendia amplas obrigações, como a proteção de civis, mas também, incluía atividades no campo da assistência humanitária, monitoramento e verificação na implementação dos Acordos, auxílio ao processo político, contribuição para os direitos humanos, além de promover a emissão de relatórios sobre a situação ao longo das fronteiras com o Chade e a República Centro Africana (ALLEN, 2010: 33-34). Mas, a principal tarefa da UNAMID seria apoiar os esforços de mediação conjunta para se alcançar a paz no Darfur.

Em termos conceituais, não existe um consenso entre os estudiosos dessa área a respeito da definição de operações híbridas e essa indefinição poderia ser parcialmente responsável pelo impasse inicial observado no conflito do Darfur. O termo “híbrido” foi empregado pela primeira vez, às operações de paz, com a criação da UNAMID, onde se uniram os esforços militares da ONU e da UA para realizarem uma missão de paz conjunta (CHAIZY, 2011: 11). Antes da UNAMID, a ONU só havia trabalhado em cooperação com organizações regionais ou com forças militares multinacionais.

Assim como a AMIS, a UNAMID também enfrentou uma miríade de problemas operacionais, logísticos e políticos na fase inicial de sua implementação. Os obstáculos partiram, principalmente, por parte do governo do Sudão que, entre outros fatores, rejeitou o envio de tropas europeias e latino-americanas para a região. Além disso, a missão ainda tinha que lutar contra a relutância de alguns Estados em fornecer para a UNAMID elementos técnicos, conhecimento e equipamentos cruciais para o bom funcionamento da operação (JIBRIL, 2010: 15). Outra questão problemática que afetou severamente o desempenho da UNAMID foi que em várias ocasiões o governo do Sudão impediu a missão de visitar certas áreas do Darfur, especialmente quando os enviados planejavam investigar relatórios referentes às atividades militares ou os ataques das milícias *janjaweed* na região. Mediante as dificuldades enfrentadas pela UNAMID no emprego efetivo de suas atividades no Darfur, a confiança da população em relação à missão se reduziu consideravelmente durante esse período. Em algumas ocasiões, os soldados foram recepcionados com manifestações de raiva,

traduzidas em formas violentas de retaliação, como a destruição de veículos, agressões a soldados e pessoal da UNAMID, incluindo-se até assassinatos (JIBRIL, 2010: 17).

Em consonância com esses fatores, observou-se que as partes envolvidas no conflito do Darfur teriam demonstrado pouca disposição em cooperar com o trabalho empregado pela UNAMID. Tal conjuntura teria sido impulsionada pela expansão das facções rebeldes na região causando disfunção na inclusão de um processo político eficaz para tentar solucionar o conflito. Na verdade, esse processo político não precisaria ser tão inclusivo, mas necessitaria que as partes mais importantes da disputa estivessem envolvidas nesse processo. Nesse sentido, a iniciativa do SLPM, em 2007, tentando unir os rebeldes do Darfur, mostrou que ainda existia uma percepção de cooperação entre as organizações rebeldes dessa região. Mas também, deixou evidente que esses grupos não possuíam uma compreensão clara de política e negociação (LIJN, 2009: 170).

As objeções de Cartum em torno do fortalecimento da missão UNAMID são fundamentadas pelo temor do governo que essa operação possa levar à prisão membros do regime Omar al Bashir (LIJN, 2009: 170). Especialmente, depois que o Tribunal Penal Internacional emitiu um mandado de prisão contra o presidente sudanês, configurado em quarenta e duas acusações de crimes de guerra e crimes contra a humanidade (TARUS, 2010: 81). A falta de cooperação do governo sudanês para com o funcionamento da missão contribuiu substancialmente para que ocorresse uma série de obstáculos burocráticos, incluindo-se a não permissão para que a UNAMID usasse veículos alugados, mudanças regulares nos procedimentos administrativos e a não emissão de vistos para trabalhadores humanitários. Além desses fatores, a ação dos rebeldes ao longo da rota de abastecimento, El Obeid-Darfur, provocou a redução no fornecimento de comida para as populações locais (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL - S/2008/460, 2008).

Desde o início do conflito no Darfur, em 2003, já havia anseios por uma solução negociada, no entanto, todas as iniciativas de paz haviam falhado. Após uma série de negociações fracassadas em Abuja, a UA conseguiu estabelecer um prazo para a criação de um Acordo de Paz para o Darfur (APD), cuja ratificação seria promulgada pelas partes em 30 de abril de 2006 (DUURSMA, 2011: 12). Para garantir a sua implementação, os mediadores elaboraram um documento contendo questões sensíveis, porém, urgentes para a resolução do conflito. Para apoiar essa promessa de paz, os EUA enviou o embaixador Robert Zoellick com a intenção de forçar um avanço nas negociações do Darfur por meio de uma estratégia de ameaças, recompensas e prazos rígidos. Desse modo, Zoellick tentou persuadir Minni Minawi, líder do Movimento/ Facção de Libertação do Sudão ameaçando acionar possíveis

sanções da ONU e do Tribunal Penal Internacional (TPI), caso ele não assinasse o APD (DUURSMA, 2011: 13).

Além das ameaças sob os rebeldes do Darfur, especialmente na última fase das negociações de Abuja, a comunidade internacional também exerceu forte pressão sob o governo do Sudão na forma de sanções econômicas, o que acelerou as negociações. Com a ajuda de uma equipe de mediação dos Estados Unidos, a UA conseguiu que Cartum assinasse o APD, em 05 de maio de 2006. As estratégias mediadoras de Zoellick resultaram na conclusão do APD, porém, o sucesso de uma mediação não é medido apenas pela cessação das hostilidades, é necessário também analisar o papel dos mediadores na perseguição para tentarem resolver as questões subjacentes ao conflito. Considerando que o APD foi uma negociação imposta às partes, o acordo não conseguiu lograr sucesso, pois tanto o Movimento de Justiça e Igualdade (JEM- sigla em inglês) quanto à facção de Abdel Wahid, intitulada de Movimento de Libertação do Sudão (SLM/AW – sigla em inglês), recusaram-se a assinar o Acordo porque discordavam do conteúdo do APD (DUURSMA, 2011: 13-14).

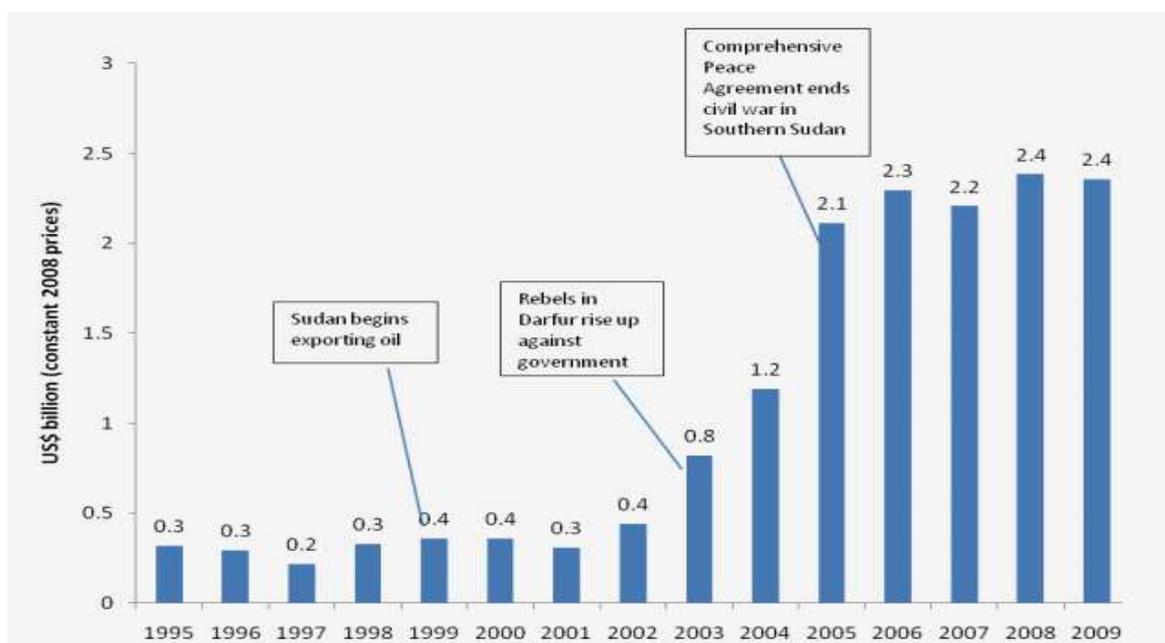
Em julho de 2009, novas negociações se iniciaram sob o auspício de uma Equipe de Apoio Conjunto de Mediação da UA/ONU (JMST- sigla em inglês), em Doha. Estas negociações resultaram na construção de vários acordos entre as partes, mas nenhum deles se sustentou, seja por conta das constantes violações ou pela persistência da violência no Darfur, especialmente ao longo de 2010, onde os bombardeios de larga escala provocaram o deslocamento de aproximadamente cem mil pessoas (DUURSMA, 2011: 16). Com o agravamento da crise humanitária no Darfur, novas negociações foram impulsionadas em 2011.

As negociações de Abuja evidenciaram que um acordo com bases impostas não funcionava para resolver o conflito do Darfur. Desse modo, em vez de coagir e fragmentar, as negociações de Doha usaram a estratégia de proximidade entre os rebeldes e o governo do Sudão. Essas negociações enfatizavam a criação de um ambiente inclusivo, em que os acordos fossem mutuamente satisfatórios para as partes conflitantes. Essas medidas contribuíram para que houvesse maior unificação dos grupos rebeldes durante as negociações de Doha. Outro ponto importante dessas negociações é que além de incluir todas as partes do conflito, o JMST também buscou introduzir a sociedade civil no processo de paz (DUURSMA, 2011: 17).

Evidentemente que a paz no Darfur ainda caminha a passos estreitos, mas o lado positivo da mediação do JMST foi a criação de um ambiente estável e uma perspectiva futura de paz duradoura no Darfur (DUURSMA, 2011: 18). Ao mesmo tempo, apesar da UNAMID

ser uma missão de paz originariamente militar, cujo mandato principal é a proteção de civis, essa operação também tem contribuído consideravelmente no campo da segurança à assistência humanitária (OMERDIN, 2013: 40). Esses dados tem se confirmado a partir do aumento no processo de ajuda humanitária no território sudanês, conforme evidenciado no gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2: Desenvolvimento da ajuda humanitária para o Sudão, 1995-2009



Fonte: Adaptado do Development Initiatives based on OECD DAC (Constant 2008 prices), 2011. In: OMERDIN, 2013: 40.

Antes dessa intervenção, as organizações humanitárias eram impedidas de ter acesso a certas áreas no Darfur, especialmente, no lado leste dessa região. Para tanto, desde 2007, que a UNAMID vem concentrando seus esforços no fornecimento de suprimentos médicos, no abastecimento de água e de comida para a população. Nesse período, foram distribuídos mais de oitenta mil quilos de alimentos aos milhares de civis e deslocados do Darfur (OMERDIN, 2013: 40).

4.2.2 A UNMISS

Com a divisão do Sudão em dois sistemas políticos soberanos, foram definidos novos parâmetros para a criação de uma missão paz restrita ao território do Sudão do Sul, cujos interesses estariam voltados principalmente aos objetivos do Estado e a construção da paz na

região (HEMMER, 2013: 2). Mesmo após sua independência, a situação enfrentada pelo Sudão do Sul ainda se constituía como uma ameaça à paz e a segurança internacionais na região, então, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer, por meio da Resolução 1996/2011, a Missão das Nações Unidas para a República do Sudão do Sul (UNMISS – sigla em inglês) em 09 de julho de 2011 (UNMISS, 2014), com um período inicial de um ano, mas que poderia ser renovado conforme fosse necessário.

O mandato da UNMISS abrangia três grandes áreas, incluindo-se o apoio à consolidação da paz e a promoção do *statebuilding*⁴⁴ (construção do Estado), no longo prazo, para o desenvolvimento econômico na região, mas também, a missão iria apoiar o governo sul sudanês no exercício de suas responsabilidades, especialmente, no âmbito da prevenção, mitigação, resolução de conflitos e na proteção de civis. Por fim, a missão ainda prestaria apoio ao governo em matéria de segurança, estabeleceria o Estado de Direito e o fortalecimento da justiça (UNMISS, 2014). Decidiu-se ainda que a UNMISS agiria em conformidade com os termos do Capítulo VII, permitindo que a missão tomasse todas as medidas necessárias para a proteção dos civis, bem como seu próprio pessoal e os trabalhadores humanitários, incluindo-se, nesse processo, até o uso da força (HEMMER, 2013: 2).

Inicialmente, a UNMISS foi composta por sete mil militares – distribuídos entre oficiais de ligação militares e oficiais de equipe – outras novecentas pessoas – incluindo-se policiais civis, como a formação de unidades apropriadas, e um componente civil apropriado, ou seja, a criação de uma unidade de perícia técnica de investigação para os direitos humanos (UNMISS, 2014). A UNMISS iniciou suas atividades em julho de 2011, em uma fase bastante turbulenta para o Estado, isso porque no Jonglei, o Estado mais populoso do Sudão do Sul, deflagrava-se uma explosiva competição por terra, água e gado. Além disso, a população ainda disponibilizava de amplo arsenal de armas de fogo para usar a seu favor, especialmente, na manipulação da política local (HEMMER, 2013: 2). Desde então, a região se tornou um espaço volátil, uma espécie de “teste prático” para a capacidade de resposta da UNMISS.

⁴⁴ Em termos gerais, *statebuilding* se refere ao conjunto de ações realizadas por atores nacionais e/ou internacionais para estabelecer, reformar e fortalecer as instituições do Estado, uma vez que estas tenham sido seriamente corroídas ou que estejam faltando (CAPLAN, 2005 apud FRITZ; MENOCA, 2007: 13). Nos objetivos principais da construção do Estado, inclui-se o fornecimento de segurança, o estabelecimento do Estado de Direito, a prestação efetiva de bens e serviços básicos, por meio de instituições formais do Estado e, a geração de legitimidade política para o novo conjunto de instituições estatais que estariam sendo construídas (BRINKERHOFF, 2007 apud FRITZ; MENOCA, 2007: 13).

Em 18 de agosto de 2011, membros da tribo Murle atacaram uma série de comunidades Lou Nuer, no Jonglei, causando a morte de aproximadamente seiscentas pessoas. Considerando-se que o Estado sul sudanês possui a responsabilidade primária em proteger sua população civil, a UNMISS respondeu a esse ataque com uma estratégia multifacetada, incluindo-se o monitoramento e a avaliação de alerta precoce, por meio de patrulhas aéreas, patrulhas terrestres de longa duração e a implantação de uma equipe suporte para as áreas afetadas pela violência. Essa estratégia, inicialmente, mostrou resultados na prevenção de ataques, pois a missão começou a receber denúncias prévias sobre possíveis insurgências por parte de alguns grupos milicianos (UNMISS, 2014).

Em dezembro do mesmo ano, designou-se uma patrulha de polícia com mil e duzentos soldados para a manutenção da paz no norte do Jonglei e, graças aos primeiros alertas emitidos pela UNMISS junto às autoridades locais, a maioria dos moradores do Condado de Pibor conseguiu ser deslocada antes que os jovens armados atacassem a região. No âmbito da investigação e verificação de violações de direitos humanos, a UNMISS conseguiu implantar um cessar-fogo ao longo da fronteira com o Sudão. Nessa época houve uma escalada de bombardeios aéreos e ataques terrestres por parte das Forças Armadas do Sudão. No Estado de Unity cerca de dezesseis civis morreram em consequência desses bombardeios. Com base nas evidências, a UNMISS emitiu uma condenação contundente referente a esses ataques; isso ajudou a trazer uma cessação nas hostilidades nas áreas de confronto que ainda é em grande parte respeitada (UNMISS, 2014).

A atuação da UNMISS tem sido considerada por algumas autoridades sul sudanesas uma ação bastante benéfica, tanto no plano da mitigação como na resolução de conflitos locais, especialmente no que se refere ao seu papel facilitador, conforme ressaltou um conselheiro ligado a uma iniciativa de paz, liderada pela Igreja do Jonglei (HEMMER, 2013: 4):

[...] ‘ele nunca tinha experimentado este tipo de apoio antes’ e observou também o genuíno empenho dos funcionários da ONU. Isso foi repetido por outros praticantes e observadores que elogiaram o papel facilitador desempenhado pela UNMISS, particularmente, seus especialistas em assuntos civis no Jonglei e em outros processos de paz e reconciliação no Sudão do Sul (tradução nossa)⁴⁵.

⁴⁵ Texto original: “he had ‘never experienced this type of support before’ and noted the genuine commitment of UN staff involved. This was echoed by other practitioners and observers, who commended the facilitating role played by UNMISS, particularly its civil affairs experts, in Jonglei and other peace and reconciliation processes in South Sudan”.

De acordo com sua estratégia de proteção aos civis, a UNMISS se comprometeu em proteger os cidadãos sul sudaneses quando esse Estado for incapaz de realizar essa tarefa ou não quiser fazê-lo. Em tais circunstâncias, a missão poderia agir desde o aconselhamento e assistência às forças de segurança do governo do Sudão do Sul até a implantação preventiva de tropas da ONU em áreas de alto risco. Com essas medidas a missão poderia oferecer refúgio aos civis que eventualmente procurassem proteção nas instalações da UNMISS (HEMMER, 2013: 4).

Outro aspecto importante a ser destacado está relacionado ao uso da força. A UNMISS só poderia recorrer a esse recurso quando todos os meios pacíficos estivessem esgotados. Nesse sentido, a missão estaria autorizada a retaliar qualquer partido (rebeldes ou as forças do governo do Sudão do Sul) que estivessem atacando civis. No entanto, há uma clara instrução por parte do Comandante da UNMISS, Moisés Obi, para evitar confrontos com o Estado anfitrião e, assim, manter suas boas relações com o governo e o SPLA. Essa postura, todavia, causou uma grande contenção na atuação da UNMISS, prejudicando sua credibilidade perante a sociedade civil (HEMMER, 2013: 4).

Apesar dessas limitações, a estratégia de proteção aos civis da UNMISS visa diminuir a incidência da violência no Sudão do Sul e, para tanto, a missão busca aumentar a capacidade do Estado sul sudanês em defender seu estado de direito e sua segurança nacional (HEMMER, 2013: 6). Segundo o International Crisis Group (2013), o mandato da UNMISS em relação à proteção do civis é primordial para o processo de pacificação do conflito no Sudão do Sul. Mesmo dispondo de recursos militares limitados, a atuação pró-ativa da missão em campo transmite potencialidades para tomar medidas mais concretas e imediatas no que concerne à estratégia de proteção aos civis. Desse modo, dentre as várias decisões futuras que a UNMISS adotará (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013) destacam-se:

- Realocação de militares e funcionários civis para áreas críticas, onde eles produzirão maior impacto sob a proteção dos civis, independentemente dos planos anteriores da missão;
- Proteção ao perímetro base da UNMISS onde os civis estão abrigados;
- Patrulhamento nas áreas circundantes à base e nas zonas onde os civis estão sob ameaça;
- Um planejamento extensivo para a proteção de civis nas áreas fora da jurisdição da UNMISS, tais como, igrejas e outros pontos focais da comunidade;

- Garantia na facilitação ao acesso humanitário;
- Assegurar o monitoramento dos direitos humanos e da comunicação pública;
- Sancionar rigorosamente os indivíduos responsáveis por ataques a civis.

Em 2012, o Conselho de Segurança da ONU conseguiu que as partes conflitantes retomassem as negociações em Addis Abeba. Após várias rodadas de negociações, em setembro do mesmo ano, conseguiu-se estabelecer entre os beligerantes um acordo de cooperação global e outros oito acordos adicionais sobre medidas de segurança, petróleo, comércio, assuntos econômicos específicos, questões de fronteiras e o estatuto dos nacionais de um Estado para outro. O acordo de cooperação geral serviria como um documento de “guarda-chuva” para os demais acordos, reafirmando o compromisso das partes em estabelecer um ambiente profícuo na fronteira que separa os dois Estados. No acordo sobre medidas de segurança, as partes reafirmaram o compromisso de renunciarem ao conflito, incluindo-se a retirada imediata de todas as tropas para que se deslocassem para o seu lado respectivo da fronteira (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

As partes também concordaram em implantar uma Zona de Fronteira Desmilitarizada e Segura de acordo com o mapa estabelecido pelo Painel de Implantação de Alto Nível da União Africana⁴⁶ de 2011. O Acordo prevê um regime especial para a região conhecida como “Área de 14 milhas”, que consistia na desmilitarização completa desse território por meio de técnicas estabelecidas pelo Mecanismo Conjunto de Política e Segurança. Além disso, as partes concordaram em manter o *status quo* dos mecanismos tribais para a resolução de litígios entre a população Rizeigat e as comunidades Dinka Malual nas áreas dos dez corredores que fazem fronteira entre os dois Estados sudaneses. O Acordo ainda estabelece que as partes criem um Mecanismo de Acompanhamento e Verificação Conjunta de Fronteiras, designado para receber e investigar reclamações e/ou denúncias de um Estado contra o outro, mas também, investigar quaisquer ameaças a esses mecanismos além da Zona de Fronteira Desmilitarizada e Segura (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

⁴⁶ Esse Painel foi criado pela União Africana, em 2011, para facilitar as negociações relacionadas à secessão entre o Sudão do Sul e o Sudão, incluindo-se as questões referentes ao petróleo, segurança, cidadania, receitas e a fronteira comum entre os dois Estados sudaneses. Apesar das negociações serem lideradas pela UA, os negociadores do Sudão do Sul, Pagan Amum, e do Sudão, Thabo Mbeki, participam ativamente do processo de mediação (SUDAN TRIBUNE). Disponível em: < <http://www.sudantribune.com/spip.php?mot505> > Acesso em: 26 abr. 2014.

Conforme mencionado anteriormente, as partes conflitantes ainda não chegaram a um acordo sobre o estabelecimento definitivo da administração de Abyei, o serviço de polícia de Abyei e a força-tarefa intergovernamental sobre a assistência humanitária. Ainda que as forças armadas do Sudão e do Sudão do Sul tenham saído de Abyei, em maio de 2012 - dessa vez com o apoio da missão UNISFA - uma pequena parcela de unidade de polícia sudanesa permaneceu abrigada dentro das instalações petrolíferas de Diffra, violando o Acordo. Nesse sentido, espera-se que o progresso nas negociações para resolver o estatuto de Abyei facilite a implantação definitiva do referido Acordo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

O governo do Sudão e do Sudão do Sul concluiu um abrangente acordo sobre o petróleo e questões relativas à economia que prevê a retomada da produção petrolífera no Estado sul sudanês e o direito de acesso às instalações localizadas no Sudão. Considerando as dificuldades econômicas enfrentadas por ambos os Estados após a secessão, essa retomada se configurou como um benefício mútuo, em que ficou acordado que haveria uma transferência de três vírgula vinte e oito bilhões de dólares do Sudão do Sul para o Sudão ao longo de três anos e meio, a partir de 2013, pelo usufruto dos mecanismos logístico por parte do Estado sul sudanês. Por último, os dois Estados concordaram em estabelecer um comitê de acompanhamento para o petróleo constituído de representantes do Sudão e do Sudão do Sul, mas presidido por um representante da Comissão da União Africana (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

As partes também assinaram um acordo-quadro chamado de “Acordo Quatro Liberdades” sobre o estatuto dos nacionais que residem no território do outro. O Acordo determina uma proteção jurídica mais forte para os cidadãos sudaneses residentes no Sudão do Sul e vice-versa, incluindo-se liberdade de movimento, trabalho, residência e propriedade. As partes também concordaram em reforçar a cooperação no que concerne ao fornecimento de documentos para os nacionais de cada Estado, abrangendo a identificação e autorização de trabalho necessária para facilitar a integração no território oposto a sua nacionalidade (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

Por fim, o Acordo sobre assuntos relacionados à fronteira se constituiu em uma consolidação de uma série de questões relativas à gestão global de fronteira, ou seja, a área de cada lado da fronteira entre os dois Estados. Com esse propósito, dois princípios fundamentais foram aprovados: primeiro, uma “fronteira soft” que garantiria uma solução pacífica e uma fronteira segura para o fluxo de pessoas, mas também, a permanência do comércio e da pecuária na região; em segundo, uma abordagem de gestão integrada das

fronteiras para promover melhor coordenação e gestão de várias atividades ao longo da fronteira, sob a supervisão de uma comissão conjunta e com a participação de todos os atores-chave, incluindo as comunidades fronteiriças (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012).

4.2.3 A UNISFA

Mediante à violência e à escalada das tensões entre as partes litigantes do conflito sudanês, o Conselho de Segurança da ONU respondeu à situação de emergência, por meio da Resolução 1990/2011, criando uma Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA – sigla em inglês). O estabelecimento da UNISFA aconteceu depois que o governo do Sudão e o SPLM chegaram a um acordo em Addis Abeba, Etiópia, para desmilitarizar a região de Abyei e deixar as tropas etíopes no monitoramento da área (UNISFA, 2012).

O mandato da UNISFA compreendia o monitoramento da fronteira entre o Norte e o Sul, visando facilitar a entrega de ajuda humanitária, bem como, a livre circulação de trabalhadores humanitários em torno de Abyei e, quando necessário, coordenar o serviço de polícia de Abyei. Além disso, as tropas da UNISFA forneceriam segurança para a infraestrutura do petróleo na região. Para cumprir com essas obrigações, a UNISFA estaria autorizada a utilizar o uso da força, em último caso, para proteger os civis e os trabalhadores humanitários em Abyei (UNISFA, 2012).

A União Africana liderou as negociações e conseguiu estabelecer um acordo, em regime temporário, para a administração e segurança da área de Abyei entre o governo do Sudão e o SPLM. A responsabilidade para a segurança da região foi atribuída ao Comitê de Supervisão Conjunta de Abyei (JOC – sigla em inglês), composto por dois representantes de cada uma das partes e um facilitador, nomeado pela Comissão da União Africana. Já a desmilitarização da área ficou a cargo do Comitê Conjunto de Observadores Militares (JMOC – sigla em inglês) e de um Serviço de Polícia de Abyei. Além disso, conforme mencionado anteriormente, as partes solicitaram o envio de uma força da ONU, a UNISFA, composta por tropas etíopes para supervisionar a implantação do acordo e assegurar a proteção das equipes e das áreas de fronteira em Abyei (INTERNATIONAL PEACEKEEPING, 2012: 145).

A escolha da Etiópia para compor o contingente militar da UNISFA representou um importante compromisso regional para a resolução da questão de Abyei. Além de ser um exército bastante disciplinado no campo da manutenção da paz, as tropas etíopes também

possuíam forte poder de liderança que contribuíram substancialmente para fortalecer a efetividade da missão. Com isso, a UNISFA pôde colocar em prática sua estratégia de mitigação de conflito destinada a reduzir as tensões entre as comunidades Ngok Dinka e Misseriya. A estratégia consistia em manter as duas etnias rivais distantes, fisicamente, uma da outra para evitar confrontos e, para tanto, a UNISFA conseguiu que os líderes de cada comunidade acordassem em criar corredores de migração específicos para realocar os nômades Misseriya. No entanto, esse deslocamento deveria ser feito através das partes leste e oeste de Abyei, evitando o corredor central onde os Ngok Dinka haviam sido reassentados desde 2011 (RENDÓN; HSIAO, 2013: 12).

Em 6 de novembro de 2012, um grupo de aproximadamente trinta e cinco homens armados entraram em Abyei e se fixaram nos arredores de Hhariet e Dumboloya. O grupo mantinha um posicionamento pró-Cartum e contra o governo do Sudão do Sul. Mediante tal situação de tensão, o chefe da missão e o comandante da Força da UNISFA, o tenente-general Tadesse Werede Tesfay, manifestaram preocupação com o incidente e emitiram um pedido formal para que o grupo se retirasse da região de Abyei. Nesse mesmo período, a UNISFA conseguiu que vinte e cinco homens do grupo saíssem da área e outros dez restantes, deslocaram-se para a parte sul oriental da região, perto da fronteira com o Sudão do Sul. A UNISFA continua a manter forte presença militar em torno dessa área, a fim de monitorar os movimentos dos rebeldes e para proteger a população civil contra seus ataques (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2013/59, 2013).

A migração sazonal dos nômades Misseriya caminha a passos largos nas regiões de fronteiras de Abyei. Em coordenação com a UNMISS, a UNISFA já conseguiu deslocar pacificamente cerca de cinquenta mil nômades, juntamente com outros um vírgula dois milhões de animais, ao longo do corredor central de migração para os Estados de Unity, Bahr el-Ghazal e Warrap (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2013/59, 2013).

Contrariamente a percepção que a população tinha em relação à UNAMID, as comunidades Ngok Dinka e Misseriya depositam total confiança na atuação da UNISFA, em termos de efetividade, proteção e autoridade internacional para conter a violência na região de Abyei. Conforme os líderes Ngok Dinka descreveram em uma das rodadas de negociações: “[eles] teriam sido mortos se a ONU não tivesse intervenido”⁴⁷ (tradução nossa). Da mesma forma, os Misseriya também expressaram confiança no trabalho exercido pela UNISFA, durante uma discussão do grupo em Goli, proferindo que “[...] nós não vamos confiar em

⁴⁷ Texto original: “[They] would’ve been killed if the U.N. hadn’t intervened”.

qualquer acordo, a menos que seja sob o auspício da UNISFA [...]”⁴⁸(tradução nossa) (RENDÓN; HSIAO, 2013: 11).

Quando indagados se iriam utilizar estratégias próprias ou qualquer outro plano do governo para se protegerem da violência, os chefes Nogk Dinka responderam que a única fonte de segurança com que eles poderiam contar era com as forças da UNISFA. “Como um civil, nós não temos algo para nos proteger, isso é uma responsabilidade do governo [...]. Se a luta irromper, nossa única opção seria correr” (tradução nossa)⁴⁹, afirmou Chol Mayuen Ajing de Tajalei, um civil da etnia Misseriya (RENDÓN; HSIAO, 2013: 11).

Apesar das tensões entre o Norte e o Sul, conseguiu-se implantar quase quatro mil postos da UNISFA em Abyei, distribuídos em oitenta patrulhas durante o dia e o restante operando na manutenção dos postos de controle e das bases operacionais em todo o território de engajamento diplomático. Além disso, a missão tem se engajado com as autoridades de todos os níveis, de Cartum a Juba, para garantir que outras forças não autorizadas entrem na região de Abyei e desestabilizem a proteção dos civis e a manutenção da paz, no que se refere ao processo de migração das populações nômades Misseriya e Nogk Dinka (HSIAO, 2012: 3).

Em relação ao estatuto final de Abyei, o Painel de Implantação de Alto Nível da UA sugeriu aos governos do Sudão e do Sudão do Sul que realizassem um referendo, previsto nos termos do CPA, em outubro de 2013, no qual a população escolheria a que Estado iria pertencer. Outras questões também seriam abordadas na ocasião, especialmente o desenvolvimento socioeconômico de Abyei, a receita do petróleo extraído dessa região e os direitos pastoris. O Sudão do Sul aceitou a proposta na íntegra, mas o presidente do Sudão rejeitou algumas de suas disposições, a exemplo da sugestão para o presidente da comissão do referendo ser uma figura internacional, nomeado pela União Africana (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012). Como as partes não conseguiram alcançar um consenso em relação a essas disposições, o processo de paz na região ainda se encontra em andamento. A tabela 3, a seguir, abordará resumidamente as questões solucionadas pela ONU/UA e as questões que ainda continuam pendentes, conforme discutido ao longo do trabalho:

⁴⁸ Texto original: “we will not trust any agreement unless it is under the auspices of UNISFA”.

⁴⁹ Texto original: “As a civilian we don’t have something to secure ourselves, that’s the government’s responsibility [...] If the fighting breaks out, I don’t have any option but to run”.

Tabela 3 - Efetividade da Mediação ONU-UA entre 2006-2012

Período	Mediador	Resultado da Mediação	Concluído ou Não
2006	UA	Conseguiu que Cartum assinasse o Acordo de Paz para o Darfur (APD).	Falhou porque o JEM e o SLM/AW se recusaram a assinar.
2009	UA/ONU	Negociações em Doha resultaram em vários acordos entre as partes.	Nenhum dos acordos conseguiu lograr sucesso por conta das violações constantes e a persistência da violência.
2009	UA/ONU	Contribuição positiva no campo da assistência humanitária (fornecimento de água, comida e suprimentos médicos).	Processo em andamento ⁵⁰ .
2011	UA/ONU	Conseguiu-se unificar os grupos rebeldes e incluir a sociedade civil nas negociações de paz do Darfur.	Processo em andamento.
2012	UA	Conseguiu estabelecer um acordo global e outros cinco acordos adicionais sobre segurança, petróleo, comércio, economia, fronteiras e estatuto de Abyei.	Sudão e Sudão do Sul ainda não entraram em um consenso sobre a administração de Abyei.
2012	UA/ONU	Criação de uma Zona de Fronteira Desmilitarizada e Segura e o estabelecimento de um Mecanismo de Acompanhamento e Verificação Conjunta de Fronteiras.	Processo em andamento.
2012	UA/ONU	Sudão e Sudão do Sul assinaram um acordo abrangente sobre questões relativas à economia e ao petróleo.	Retomada da produção de petróleo no Sudão do Sul e a transferência de 3,28 bilhões de dólares desse Estado para o Sudão até 2016.
2012	UA/ONU	Assinatura de um acordo-quadro sobre o estatuto de Abyei.	Processo em andamento.
2012	UA/ONU	Acordo sobre a gestão global das fronteiras que separam os dois Estados sudaneses.	Processo em andamento.
2012	UA/UNMISS	Acordo sobre medidas de segurança.	Cessação das hostilidades nas regiões fronteiriças (Abyei, Kordofan do Sul e Nilo Azul).
2012	UA/UNISFA	Cessação das hostilidades entre as comunidades Nogk Dinka e Misseriya.	Nenhum confronto foi registrado durante o período de 2012.

Fonte: Tabela elaborada pela autora com bases nas informações fornecidas ao longo do trabalho.

⁵⁰ Significa que se conseguiu um avanço nas negociações, mas ainda está sendo monitorado pela ONU/UA por conta das possíveis violações.

4.3 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA MEDIAÇÃO DA ONU E DA UA NO CONFLITO SUDANÊS

As guerras civis estão entre os tipos mais perigosos de conflitos no sistema internacional, pois além de produzirem danos consideráveis para as partes beligerantes, causam destruições e mortes sob a população civil dos Estados nos quais estão inseridas (LUTMAR; BERCOVITCH, 2011: 3). Considerando esses fatores, as políticas e ações contemporâneas em matéria de resolução de controvérsias se tornaram iniciativas cada vez mais efetivas e necessárias no processo de mitigação e gerenciamento de conflitos intercomunais.

A mediação das Nações Unidas e da União Africana no processo de independência do Sudão do Sul inseriu-se no sistema de Mediação Internacional por ter relacionado suas práticas mediativas com o primeiro paradigma das quatro tradições teóricas dessa corrente em que concentra seus esforços sob como o mediador deve se comportar - incluindo-se suas habilidades e estratégias - mas também, como os conflitos podem ser resolvidos a partir dessas características mediadoras (DUARTE, 2003: 24). Do ponto de vista prático, esse modelo de mediação vem se desenvolvendo e aprofundando suas técnicas em vários casos de litígios internacionais. Permitindo dessa forma que surgissem novas práticas de cooperação, embasadas em experiências diferentes, a exemplo da mediação conjunta da UA/ONU no conflito sudanês.

Conforme assinala Merrills (2005: 276), uma tendência que vem sendo aplicada pelas Nações Unidas para melhorar sua efetividade no campo das intervenções internacionais tem sido coadunar suas atividades mediadoras com as ações das organizações regionais. Dentro dessa lógica, os acordos conseguidos mediante a atuação mediadora da ONU e da UA na crise sudanesa tiveram consequências positivas no processo de paz que se tentava estabelecer na região, considerando-se que essa estratégia cooperativa possibilitou que os atores envolvidos na disputa aprendessem a partir das experiências do outro. Ademais, outra questão importante a ser destacada nesse contexto está relacionada ao fato de que os africanos não seriam apenas beneficiários dessa parceria no sentido assistencialista, mas também teriam a oportunidade de se tornarem protagonistas nas rodadas de negociações.

Retomando à introdução dessa Dissertação, a mesma se propôs analisar o nível de efetividade da mediação da ONU e da UA, enquanto meios de resolução de conflitos, no contexto da crise entre o Sudão e o Sudão do Sul durante o período de 2005-2012. Propôs-se também avaliar as implicações positivas e negativas após a determinação do Acordo Geral de

Paz (CPA) para a população sudanesa. A coleta dos dados obtidos e a posterior análise dos mesmos, permitiu responder, mesmo que parcialmente, ao questionamento de se essas Organizações possibilitaram uma efetividade positiva na construção e promoção da paz no Sudão do Sul durante o período estudado.

Sendo assim, discutiu-se, inicialmente, a mediação internacional no contexto pós-Guerra Fria, destacando-se suas características gerais e as condições necessárias para se alcançar um resultado bem sucedido, especialmente, em conflitos civis, como é o caso sudanês. Em seguida, apontaram-se os fatores proeminentes para a escalada do conflito e a dimensão litigante entre o território Norte e o Sul sudanês. Para que só então, pudesse chegar ao marco da resposta desse estudo, em relação à efetividade da mediação conjunta da ONU/UA ao processo de resolução do conflito sudanês.

Apesar de ter conquistado sua soberania em 2011, a república do Sudão do Sul continua atormentada com uma série de desafios relacionados às questões fronteiriças e ao compartilhamento de suas riquezas com seu Estado vizinho, o Sudão. O impasse gerado entre os dois Estados sudaneses é resultante das falhas na implementação do Acordo Geral de Paz de 2005 que afetou negativamente a durabilidade da paz na região, causando constantes conflitos em ambos os Estados. Nas áreas fronteiriças, como o Nilo Azul, Kordofan do Sul e Abyei; as tensões políticas e intercomunais resultaram em centenas de mortes e no deslocamento de milhares de civis dessas regiões. Em geral, os conflitos intraestatais obedecem a uma dinâmica diferente e, por essa razão, são mais difíceis de serem solucionados do que os conflitos entre Estados (MERRILLS, 2005: 28). Desse modo, a aplicabilidade da mediação se tornou relevante para os casos em que a disputa tenha evoluído a um estágio que obrigue os lados conflitantes a repensarem suas políticas, ou seja, quando os custos humanos e financeiros se tornaram demasiadamente altos no ambiente do conflito (MERRILLS, 2005: 33).

Conforme ressalta Plamielle (2011: 83), uma das principais motivações para que as partes litigantes passem a considerar a possibilidade da negociação, está relacionada particularmente com o fator da confiança do que propriamente com a questão da neutralidade do mediador. Apesar de ser considerada por alguns analistas como uma intervenção tendenciosa, na prática, tem-se observado em alguns casos, que mediações partidas da própria região transmitem aos litigantes uma maior confiabilidade. Os defensores desse argumento partem do pressuposto de que esses mediadores possuem um maior conhecimento do contexto do conflito, dos atores envolvidos na disputa e das questões contestadas por ambos, como é o caso da liderança da União Africana no processo de paz sudanês.

Como já observado, a contribuição substancial do mediador em uma crise internacional versa, evidentemente, no afrouxamento das tensões iniciais e na garantia de que os acordos estabelecidos entre as partes satisfaçam seus interesses. Além disso, a intervenção de uma terceira parte propicia aos litigantes uma provável possibilidade de redução dos riscos inerentes ao processo de concessões, além de implicar em uma garantia real para o estabelecimento de um acordo final, embasado no cumprimento dos termos assumidos no ato do acordo (ZARTMAN, TOUVAL, 2007: 443). Nessa direção, as discussões teóricas sobre as características da Mediação Internacional e, por conseguinte, as habilidades do mediador elencadas no capítulo I, tiveram a finalidade de fundamentar as bases para o debate acerca da efetividade da mediação empregada pela União Africana, mas com subsídio financeiro e logístico das Nações Unidas no conflito sudanês, dentro dessa ótica de resolução de conflitos.

Segundo os apontamentos de Branco (2004: 2) a importância atribuída ao papel do mediador consiste no fato deste ser capaz de influenciar as partes, de modo que consiga modificar suas posições. Nesse caso, é necessário que essa terceira parte seja “capaz de levar por diante uma negociação dinâmica, reagir rapidamente aos acontecimentos, aproveitar as oportunidades, e de dispor da flexibilidade necessária para ajustar posições e elaborar propostas conforme o desenrolar da situação” (BRANCO, 2004: 2). De fato, remetendo-se a atuação da ONU e da UA no conflito sudanês, pode-se evidenciar alguns fatores que ratificam a tese do autor, conforme observaremos nos momentos seguintes.

Beardsley, et al. (2006: 67) ressalta que os conflitos que buscam uma resolução por meio do estabelecimento de acordos formais são mais propensos a alcançarem resultados mais positivos. Essa teoria parte da premissa de que uma vez formalizados os acordos, as partes estariam intrinsecamente vinculadas aos compromissos e, conseqüentemente, aos dispositivos de punição gerados a partir dessas negociações. Remetendo-se essa discussão ao processo de paz sudanês os governos do Sudão e do Sudão do Sul assinaram um acordo global de cooperação, incluindo questões referentes às medidas de segurança, petróleo, assuntos econômicos, fronteiras e estatuto de Abyei.

Em fevereiro de 2012, Cartum e Juba assinaram um acordo de não agressão que estabelecia um mecanismo de monitoramento para investigar os descumprimentos do acordo. No entanto, o acordo não surtiu o efeito esperado e, após duas semanas de sua assinatura, foram registrados os primeiros confrontos entre as forças armadas de ambos os Estados (ALCALDE, 2013: 1). Em março de 2012, uma nova tentativa de acordo foi assinada, objetivando-se a criação de uma comissão mista para dar liberdade de residência, movimento e de atividade econômica para seus nacionais. Todavia, a assinatura do acordo final foi

interrompida mais uma vez por conta do ressurgimento do conflito na região de fronteira entre os dois Estados. Mediante a situação de confronto e o temor de um conflito armado, a UA e ONU conseguiram que o Sudão e o Sudão do Sul retomassem as negociações em maio do referido ano (FISAS, 2013: 43). Somente em setembro de 2012, os presidentes Al Bashir e Salva Kiir concordaram em estabelecer um acordo de paz para garantir a segurança na fronteira comum entre dois Estados e ratificar os compromissos relativos ao comércio do petróleo (ALCALDE, 2013: 5).

Nesse ponto, visualiza-se claramente que a mediação se utilizou de estratégias facilitadoras para manter as partes à mesa de negociação, ao passo que buscou ganhar a confiança das mesmas identificando os problemas e os interesses subjacentes ao conflito. Esse tipo de mediador tenta induzir as partes a enxergarem o conflito sob uma nova perspectiva e, desse modo, prepara o caminho para as negociações oficiais. Por outro lado, tanto a ONU como a UA também usaram técnicas de um mediador manipulador, a partir do momento que se utilizou nas negociações, a posição e a credibilidade de ambos os organismos para influenciar as partes em direção à mudança de suas expectativas, pressionando-os assim, a flexibilizarem suas posturas durante o processo de paz. No entanto, faz-se necessário ressaltar que as atitudes do mediador são pré-determinadas pelo contexto e/ou as circunstâncias do conflito.

Além desses fatores, o mediador manipulador também pode contribuir nas negociações fazendo com que as partes percebam os custos de se continuar no conflito. Nesse tipo de mediação, os mediadores sempre usam de alguma forma a facilitação, mas, raramente utilizam a manipulação sem também se engajar na formulação, ou seja, na prática, um processo depende do outro. Dentro dessa ótica, a mediação da ONU/UA procurou angariar concessões e, ao mesmo tempo, ampliar o leque de alternativas viáveis às partes por meio da estratégia da coerção, ameaçando retirar recursos, mas também, comprometendo-se a verificar o cumprimento dos acordos por ambos os lados (BEARDSLEY, et al., 2006: 65). Desse modo, sob forte pressão das Nações Unidas, os Estados sudaneses sancionaram os termos para distribuição do pagamento das taxas e subsídios da produção e exportação do petróleo bruto, especialmente, o óleo localizado no território sul sudanês (ALCALDE, 2013: 5).

Mediante esse contexto, a comunidade internacional tomou o cuidado de estabelecer dois parâmetros caso um dos Estados sudaneses descumprissem os termos do acordo. Primeiro, a ONU e a UA ameaçaram tomar medidas mais coercitivas contra os violadores, na pior das hipóteses, as referidas Organizações suspenderiam a produção de petróleo na região. Essa medida seria altamente prejudicial para a economia de ambos os governos,

considerando-se que esse recurso é a base fundamental da receita sudanesa, pois é o único provento das exportações do Sudão e da governança do Sudão do Sul (ALCALDE, 2013: 1).

Dentro dessa ótica de fatores que impactaram positivamente no processo de mediação sudanês, a mediação conjunta ONU/UA esteve formalmente presente no conflito no Darfur. No entanto, só conseguiu maior efetividade em termos práticos, a partir das intervenções da UNMISS, no Jonglei, e da UNISFA, em Abyei, principalmente no que concerne a cessação das hostilidades. Essas circunstâncias possibilitaram que os governos do Sudão e do Sudão do Sul estabelecessem acordos mais favoráveis para ambos os Estados. Nesse sentido, em decorrência do trabalho empregado pela UNMISS, em setembro de 2012, as partes assinaram um acordo sobre medidas de segurança que reafirmava o compromisso de renúncia à guerra.

No referido acordo, as partes também concordaram em criar uma Zona de Fronteira Desmilitarizada e Segura na região de Abyei. O acordo previa um regime especial de segurança denominado de “Áreas das 14 milhas”, significando a criação de uma zona totalmente desmilitarizada e supervisionada pelas Forças de Paz (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/877, 2012). Durante esse período, os confrontos entre as forças armadas sudanesas e o exército do Sudão do Sul nas regiões fronteiriças (Abyei, Kordofan do Sul e Nilo Azul) foram considerados esporádicos.

A indefinição fronteiriça permitiu que oitenta por cento (80%) dos recursos provenientes do petróleo ficassem no território do Sudão do Sul, considerando que os principais poços que estão em atividade atualmente se localizam nessa região. Todavia, a única maneira de comercializá-lo continua sendo através do território do Sudão. Na tentativa de resolver esse impasse, o Sudão do Sul buscou exportar seu petróleo por outra rota comercial, o Quênia e a Etiópia. Também tentou outra estratégia para seu gasoduto, ou seja, o Sudão do Sul procurou escoar sua produção petrolífera por meio da região etíope de Lamu, perto da fronteira com o sul da Somália. Com essas medidas, o Sudão do Sul resolveria sua dependência logística com a república do Sudão (ALCALDE, 2013: 8-9). No entanto, essas questões ainda não foram totalmente resolvidas por ambos os Estados sudaneses, considerando-se que os fatores econômicos envolvidos nessa transação implicam diretamente no emblemático compartilhamento das riquezas provenientes do petróleo.

Analisando os resultados da mediação da ONU/UA sob o conflito sudanês, Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991: 9), consideram quatro importantes dimensões que podem ser mensuradas no sentido positivo ou negativo em relação aos impactos da mediação sob o conflito. Primeiro, nos casos em que o emprego da mediação tenha causado uma mudança de conjuntura ou a resolução completa do litígio, essa mediação é considerada

totalmente bem sucedida; segundo, quando a mediação conseguiu iniciar uma negociação ou estabelecer o diálogo entre as partes, esse processo é considerado parcialmente bem sucedido; em seguida, nos casos em que apenas tenha se alcançado um cessar-fogo ou uma pausa nas hostilidades, a mediação é compreendida como limitada; e, por fim, a mediação é considerada sem êxito quando não há nenhum impacto perceptível sobre a disputa (BERCOVITCH; ANAGNOSON; WILLE, 1991: 9-10).

O processo de paz sudanês, atualmente, transita entre a segunda e a terceira dimensão analítica, pois a mediação da ONU/UA já conseguiu que as partes estabelecessem consideráveis acordos referentes às cruciais questões contestadas, conforme observamos anteriormente, mas também, iremos ratificar nos processos seguintes. No âmbito do cessar-fogo e pausa nas hostilidades, o trabalho empregado pela ONU e a UA esteve alinhada também às diretrizes da proteção aos civis que se encontravam nas áreas críticas, particularmente, as regiões fronteiriças. Nesse sentido, após o episódio violento que ocorreu em Wau e Pibor, onde a UNMISS protegeu milhares de civis em suas bases, a missão vem organizando orientações e planos de contingências para o recebimento de civis que procuram refúgio em suas instalações durante o período de conflito.

No Estado do Jonglei, a UNMISS juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF- sigla em inglês) tem conseguido reintegrar cerca de duzentas crianças que haviam sido raptadas por grupos armados, como o Exército de Resistência do Senhor. Houve uma melhoria considerável nas condições humanitárias dos campos de refugiados, especialmente no que se refere à disponibilidade de água potável e saneamento básico. Os indicadores de nutrição e mortalidade dessa população caíram abaixo do limiar de emergência (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2013/140, 2013). Desde que a missão foi implantada nesses territórios, tem-se observado uma elevação nos resultados referentes à prevenção de ataques milicianos com a utilização de técnicas de monitoramento e alerta precoce, por meio de patrulhas terrestres e aéreas. Em contrapartida, a UNMISS tem aumentado sua patrulha militar tanto nos Estados de Lakes, Unity e Warrap como nos locais estratégicos do Estado de Jonglei, onde os índices de violência ainda são elevados.

Uma das estratégias que a ONU tem utilizado para minimizar a violência em Abyei é o empoderamento por meio da mediação local. Nesse aspecto, o profundo envolvimento da UNISFA, ao nível da comunidade, contribuiu para que se construísse um diálogo com os representantes tradicionais do governo local de ambas as comunidades (Misseriya e Nogk Dinka) e as autoridades dos Estados vizinhos. Como resultado dessas negociações, a UNISFA facilitou e controlou os movimentos dos nômades Misseriya através dos corredores de

migração de Abyei e nos Estados vizinhos, durante a estação de seca, minimizando assim, as tensões entre as comunidades supracitadas (HSIAO, 2012: 4-5).

Em relação à soberania de Abyei, os presidentes sudaneses concordaram em assinar um acordo de paz conciso, cujo objetivo era destravar todos os compromissos iniciados em 2012. Na ocasião, ficou acordado que a administração temporária de Abyei seria gerenciada em áreas específicas e intermediárias. Nessas localidades, também seria cobrada uma taxa de administração, governo e segurança dessas áreas. Além disso, as partes enfatizaram a necessidade de criar uma comissão de investigação e implementação sobre o futuro referendo do estatuto de Abyei, cujas disposições estavam previstas no CPA, mas que até o presente, ainda se configura como um ponto de controvérsia e maior obstáculo no processo de resolução do conflito de Abyei (ALCALDE, 2013: 6-7).

Outro ponto positivo na atuação da ONU e da UA nessa localidade, consistiu na retirada das tropas sudanesas da região petrolífera de Abyei, que desde 2011 ocupavam o território, causando confrontos constantes com as forças armadas do Sudão do Sul e, conseqüentemente, o flagelo humanitário das comunidades locais (FISAS, 2013: 43). No que tange à proteção de civis, Em Abyei, a UNISFA continua a exortar esforços na cessação das hostilidades entre as comunidades Ngok Dinka e os Misseriya. Durante o período de 2012, nenhum confronto foi registrado entre essas etnias, em face da estratégia de prevenção e mitigação do conflito utilizada pela missão em que busca antecipar os riscos de segurança, por meio da criação de “zonas tampões”, onde a UNISFA trabalha impedindo que as comunidades nômades e seus respectivos animais se movam para áreas povoadas pelas populações Ngok Dinka (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2012/890, 2012).

Apesar dos esforços dessas missões na região, a situação humanitária no Sudão do Sul ainda se configura uma ameaça à paz e a segurança internacional. Por esta razão, o mandato da UNMISS foi prorrogado até 2014 ou conforme se deslanche a situação na região. No que concerne à missão UNISFA, o Conselho de Segurança da ONU respondeu à situação de emergência na zona fronteira de Abyei, onde a operação mobilizou mais de quatro mil monitores para controlar a escalada da violência entre o Norte e o Sul. De igual modo, o mandato dessa missão foi estendido por mais doze meses, ou seja, até o final de 2014, em virtude dos atrasos nas negociações, das violações aos termos dos acordos e dos persistentes registros de instabilidades em Abyei (ALCALDE, 2013: 13).

Evidentemente, que essas questões são muito mais complexas do que foram expostas neste estudo, mas o que se pode ressaltar positivamente em direção a resolução do conflito sudanês é que, primeiro, os líderes africanos têm demonstrado, apesar dos escassos recursos,

maior capacidade em responder a esta crise, conforme tentamos evidenciar ao longo do presente trabalho. Segundo, as iniciativas das Nações Unidas para estabilizar a zona fronteiriça de Abyei continuam focadas na manutenção da paz na região, por meio de suas operações de paz, a UNMISS e a UNISFA, segundo o que pudemos observar nas discussões emanadas em momentos anteriores.

5 CONCLUSÃO

A declaração de independência do Sudão do Sul incorporou um conjunto particular de suposições sobre a emergência de um novo Estado no território africano. Por um lado, o consenso conservador das elites africanas enfatizava a mútua preservação de suas fronteiras. Esse tradicionalismo, enraizado na cultura política-administrativa sudanesa, contribuiu inicialmente para o fomento da violência na região e o alargamento das desigualdades entre o Norte e o Sul do Sudão. As dicotomias entre essas regiões se acentuaram a partir do estabelecimento do CPA, em 2005. Apesar de ter representado um documento de extrema importância para o povo sudanês, muitas questões fundamentais permaneceram pendentes na agenda dos dois Estados sudaneses, sobretudo, no que concerne à partilha das riquezas provenientes do petróleo, a delimitação das fronteiras e a soberania da região de Abyei.

No presente estudo, trabalhou-se com o argumento de que a mediação da ONU/UA vem alcançando avanços nas negociações e na manutenção da paz na região, uma vez que se percebeu um cessar-fogo nas hostilidades entre as partes beligerantes, especialmente, nas regiões fronteiriças entre os dois Estados sudaneses; mas também, porque se observou uma ativa efetividade, por parte das operações de paz da ONU e da UA, em assegurar a proteção dos civis e a ajuda humanitária em face da escalada da violência nas regiões de maior tensão e violência; além disso, houve o estabelecimento de acordos mais significativos em relação às questões pendentes, principalmente no que se referiu à criação de uma Zona Desmilitarizada em Abyei.

Nesse sentido, discutiu-se inicialmente a compreensão teórica acerca da Mediação Internacional no pós-Guerra Fria visando esclarecer suas principais premissas, considerando-se a importância da mediação na resolução de crises internacionais e tomando por base, os variados tipos de mediadores. Para essa nova consciência, exigiu-se uma maior efetividade dos serviços gestores em vários aspectos, sobretudo, na identificação do problema, no esclarecimento do mesmo e no desenvolvimento de um plano de ação, que seria seguido por sua implementação (WYNN; WILBURN; WEST-OLATUNJI, 2010: 7-8).

Desse modo, nos últimos anos, uma tendência observada nos Estados beligerantes tem sido o crescente interesse em empregar acordos negociados, especialmente, com o auxílio de terceiros para resolver suas diferenças. Nesse processo, incluiu-se a mediação como um meio eficaz de mitigar os litígios internacionais (HAMPSON; CROCKER; AALL, 2007: 35). Na prática, a mediação é considerada uma extensão da negociação por envolver muitas características semelhantes desse mecanismo, como a base *ad hoc*, o não uso da força, a

natureza voluntária, o caráter não vinculativo e a assistência imparcial para ambos os lados. Essas características contribuem para que a tomada de decisão final fique a cargo da autonomia das partes conflitantes (BERCOVITCH, 1996).

Em seguida, esta seção abordou o sucesso ou fracasso de uma mediação, ressaltando-se que o seu resultado final estaria condicionado a vários fatores, incluindo-se a natureza do litígio, o papel do mediador e a natureza das partes conflitantes. A partir dessa percepção, alguns analistas destacaram a importância do “momento adequado” para se intervir em uma disputa e conseguir alcançar bons resultados. Ou seja, essa premissa parte do pressuposto de que os conflitos são fenômenos compostos por um ciclo de vida e, como tal, agregam uma série de fases distintas, com as quais, alguns estágios são mais propícios a uma intervenção externa.

Dentro dessa lógica, alguns teóricos defendem que a melhor fase para se aplicar a mediação seria nas etapas iniciais do conflito, bem antes de ocorrer à violência armada. Em contrapartida, outra vertente advoga que a lógica da mediação bem sucedida depende da maturação do conflito, ou seja, o momento certo para se resolver uma disputa seria quando a ocorrência de alguns eventos afetam bruscamente as percepções e as atitudes dos disputantes ou quando os esforços unilaterais para resolver o litígio são bloqueados (KLEIBOER, 1996: 362-363). Ainda nessa perspectiva, outros aspectos que influenciam nos resultados da mediação estão relacionados às questões da disputa, incluindo-se os fatores referentes à autodeterminação, ideologias políticas ou culturais, segurança de fronteiras ou territoriais.

No âmbito da natureza das partes, o sucesso da mediação depende de várias questões, entre as quais, encontram-se as motivações pelas quais esses litigantes reivindicam e aceitam a intervenção de uma terceira parte. Desse modo, a aceitação de um mediador para resolver o conflito, muitas vezes, torna-se uma condição necessária para o sucesso da mediação. Uma das alternativas seria a percepção de que o emprego de um mediador poderia possibilitar a emergência de um acordo mais amigável entre as partes, reduzindo assim, os riscos de violação dos termos acordados pelos conflitantes (KLEIBOER, 1996: 367).

Por fim, ressaltaram-se as características do mediador como potenciais dimensões para o sucesso ou o fracasso da mediação. Nessa conjuntura, para o papel de mediador é demandado um conjunto de habilidades que se complementam, notadamente, por sua capacidade de conhecimento sobre a situação do conflito ou por uma provável percepção de recursos desse interventor, além da questão da imparcialidade (BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000).

No entanto, esse último atributo não se faz necessariamente uma característica essencial ao sucesso da mediação, isso porque em alguns casos, as partes atribuem maior relevância ao fator da confiança do que propriamente a imparcialidade do mediador. Nesse sentido, à atuação das Organizações Internacionais, enquanto mecanismos de resolução de conflitos, são às vezes, entidades que desempenham melhores serviços na mediação, por exemplo, do que os próprios Estados. Tais considerações se justificariam em função da flexibilidade que esses organismos transmitem em relação ao posicionamento político que defendem (BERCOVITCH; SCHNEIDER, 2000). Além disso, as OIs buscam minimizar o conflito de interesse entre as partes conflitantes por meio de sua funcionalidade em campo e na canalização da lealdade da população civil (MITRANY, 1971: 537).

Nessa direção, realizou-se uma discussão acerca das Organizações Internacionais, para que se pudesse compreender como essas instituições poderiam atuar efetivamente na mediação e resolução de conflitos internacionais, notadamente, as controvérsias envolvendo os governos do Sudão e do Sudão do Sul. Percorrendo essa concepção, as Organizações Internacionais funcionam como mecanismos de estabilização e cooperação entre os principais atores, seja no âmbito internacional ou regional. Haja vista, que a construção das relações cooperativas no âmbito internacional se configuraram conflituosamente devido à conjuntura anárquica na qual estão inseridos os Estados e, nesse sentido, as instituições internacionais atuam com vistas a diminuir esse ambiente de incertezas (HERZ; HOFFMANN, 2004: 54-55).

No que diz respeito ao segundo capítulo, buscou-se apresentar descritivamente o caso prático, ou seja, o conflito envolvendo o Sudão e o Sudão do Sul, discutindo-se as implicações do Acordo Geral de Paz (CPA) e sua posterior implementação, em 2005. Nessa disposição, o estudo concentrou seus esforços nas questões relacionadas à partilha das riquezas, a delimitação das fronteiras e a soberania da região de Abyei. Desde a declaração de independência da república do Sudão do Sul que as relações entre os Estado sudaneses se deterioraram gradativamente em decorrência de vários fatores que antecederam a secessão dessa nova nação. Mesmo tendo sido inseridas na redação do CPA, muitas questões permaneceram sem solução para a governança tanto do Sudão como do Sudão do Sul, sobretudo, no que se refere à partilha das riquezas proveniente do petróleo, especialmente os campos localizados nos Estados do Kordofan do Sul, do Nilo Azul e da província de Abyei (VERHOEVEN, 2012).

Inicialmente, analisou-se a estrutura histórica das relações conflitantes entre o Norte e o Sul sudanês. Com a invasão turco-egípcia no Sudão, o sistema político implantado pelos

dominadores teve como prioridade a centralização do poder no Norte do Estado. Mesmo tendo buscado unificar as fronteiras e a modernização do Estado sudanês, a governança turca também enfatizou nesse sistema a escravização dos povos pertencentes à região sul do Sudão. Durante o processo de formação do Estado sudanês, o emprego da escravização contribuiu substancialmente para que houvesse um choque nas identidades raciais daqueles povos (IDRIS, 2005: 28-29). Dentro dessa lógica, mesmo sendo uma região que contém a maior parte dos recursos naturais do Estado, o Sul também é o território menos desenvolvido do Sudão. Essa discrepância seria resultante de dois fatores principais - a negligência colonial e as velhas práticas de exploração (JOHNSON, 2003: 16).

O legado pré-colonial da escravidão e a política de governo indireto durante o período colonial, contribuíram para que houvesse uma racionalização política e uma fragmentação sociocultural da sociedade sudanesa. Com o alargamento das desigualdades políticas e econômicas entre os vários grupos étnicos que habitavam essas regiões, o processo de formação do Estado sudanês foi marcado por uma profunda transformação nas estruturas sociopolíticas e na forma como emergiram os movimentos de resistência e oposição na região Sul do Estado (IDRIS, 2005: 43). Nessa conjuntura, surgiu no Sul, um movimento armado contra o governo vigente denominado de Movimento Popular Armado de Libertação do Sudão (SPLM/A). Essa oposição popular buscou formular uma nova unidade para o povo do Sudão pautada na igualdade de raça, religião e classe social. Nesse período, o Sul articulou o desejo de soberania e, para tanto, buscou o reconhecimento legítimo dessa região, no entanto, não logrou sucesso.

Mediante o longo período de guerra entre o governo do Sudão e o SPLM/A, as partes concordaram em assinar o Acordo Geral de Paz em 2005, visando estabelecer uma paz mais abrangente no território sudanês. Contudo, várias questões do Acordo ficaram pendentes, especialmente, a questão da demarcação das fronteiras, que mesmo após a independência do Sudão do Sul ainda permanece como o maior ponto de controvérsia entre os dois Estados sudaneses. Desse modo, não satisfeitos com os resultados do Acordo, em maio de 2011 as Forças Armadas do Sudão invadiram a região de Abyei causando confrontos com o exército local que, por sua vez, provocou o deslocamento de milhares pessoas da região (DAGNE, 2011: 4). Por se tratar de uma região contestada por ambos os Estados, esses fatores instigaram ainda mais a alavancagem do conflito sudanês.

Situação semelhante também foi observada nos Estados do Kordofan do Sul e no Nilo Azul. As principais questões do litígio nessa localidade estiveram relacionados à terra, incluindo-se tensões com agricultores e pastores locais, particularmente, os pertencentes as

etnias de Nuba e Misseriya. Da mesma forma, no Nilo Azul, os fatores que influenciaram a escalada do conflito também estavam relacionados com a contestação da posse e uso da terra, mas também, a falta de oportunidades para os jovens e a exploração dos recursos naturais por parte dos investidores externos. Diante dessa conjuntura conflituosa, tanto a ONU como a UA tem aumentando seus esforços no campo da pacificação, na tentativa de restabelecer as relações rompidas entre os Estados sudaneses.

Por fim, analisou-se o papel mediador da ONU e da UA, enquanto meios de resolução de conflitos, frente a essas questões pendentes no biênio 2011-2012. Para tanto, apontou-se seus acertos e falhas na condução do processo de mediação desse conflito e na manutenção da paz nas áreas beligerantes. Nesse sentido, a importância atribuída ao papel das organizações regionais no gerenciamento de conflitos concerne no fato de que esse tipo de mediador propicia a criação de espaços de consulta e negociação, como os fóruns para seus membros, particularmente, nos casos em que a disputa causou a suspensão das relações diplomáticas (MERRILLS, 2005: 287). Por outro lado, esse tipo de mediador pode desempenhar um papel mais pró-ativo nas próprias negociações, a partir do momento que redefinem as questões contestadas, mas também, por servirem de canais de negociações pressionando um ou os dois lados antagônicos a fazerem concessões e, com essas disposições, formulam propostas alternativas para partes conflitantes (DIEHL, 2007: 536).

Em consonância com os objetivos traçados nessa seção, inicialmente, buscou-se evidenciar os processos de mediação no território africano com a finalidade de enfatizar os esforços de pacificação em uma sociedade de guerra, mediante as intervenções bem sucedidas das Nações Unidas e da União Africana na perseguição da paz naquele continente. Para tanto, destacou-se alguns estudos de casos em que essa atuação mediadora proporcionou um cessar-fogo e, na melhor das hipóteses, a resolução completa do litígio, como foi o caso do processo de paz no Burundi, em que as estratégias facilitadoras de Mandela contribuíram para a finalização do litígio.

Em seguida, o presente estudo buscou analisar os impactos da atuação mediadora das Nações Unidas e da União Africana sob a diminuição dos níveis de violência na região sudanesa e os reflexos dessa retração das hostilidades no estabelecimento de acordos mais satisfatórios para o processo de paz sudanês. Nesse sentido, o resultado do trabalho empregado conjuntamente por essas Organizações *in loco*, tem proporcionado alguns avanços no que se refere às questões pendentes, como a assinatura de um acordo de não agressão, vigente atualmente. Além disso, os esforços impetrados pelas missões de paz da ONU e da UA – UNAMID, UNMISS e UNISFA - nas regiões conflitantes, tem contribuído para a

proteção de milhares de civis, especialmente, na província de Abyei onde o conflito apresentou proporções alarmantes.

Diante do exposto, volta-se para a pergunta central desse estudo: qual o nível de efetividade da ONU e da UA, como instituições mediadoras, na construção e promoção da paz no Sudão do Sul? Frente aos pontos levantados, argumenta-se que a efetividade da referida mediação pôde ser constatada, em termos do impacto humanitário no terreno, das ações emanadas pelo Conselho de Segurança da ONU e pelo Conselho de Paz Africano em conter a violência nos Estados do Jonglei, Kordofan do Sul, Nilo Azul e Abyei.

Desde 2012 que os governos sudaneses têm negociado uma paz mais duradoura na região. Nesse ínterim, conseguiu-se estabelecer um acordo mais abrangente em relação às questões de segurança, economia, delimitação de fronteiras e o estatuto de Abyei. Até a realização desse estudo, o acordo de não agressão tem sido cumprido pelas partes. De acordo com o tenente coronel Rafael Cunha Almeida⁵¹(2014), na fronteira que separa o Sudão do Sudão do Sul, a oeste de Abyei, o Movimento de Igualdade e Justiça (JEM) – grupo de origem sul-sudanesa – tem apoiado militarmente os esforços do Sudão do Sul contra os rebeldes. Além disso, a violência no Estado do Jonglei, atualmente, é considerada relativamente estável, pois a maior parte do conflito se deslocou para a região de Upper Nile, ao norte do Estado. Aparentemente, o Estado tem conseguido avanços positivos contra seus opositores. Já no Estado de Bahr el Ghazal, na região norte, a situação está mais pacífica, pois não se registraram novos confrontos entre os grupos étnicos da região.

Ainda segundo o coronel Almeida (2014), o mandato inicial da ONU esteve voltado para a proteção dos civis e o desenvolvimento das estruturas do governo do Sudão do Sul. No entanto, após a escalação do conflito no Estado sul sudanês os esforços dessa Organização para solucionar a crise se concentraram em três pontos principais: a proteção dos civis, os direitos humanos e o suporte às agências humanitárias. No que se refere aos avanços da ONU em termos de proteção para a população e diminuição da violência, essa Instituição tem aproveitado sua estrutura de segurança dentro de suas dependências para acolher os deslocados internos que buscam abrigo nas bases da ONU. Além disso, a presença das Nações Unidas facilitou o trabalho de verificação de possíveis violações cometidas por ambos os lados; a UNMISS tem atuado no treinamento dos membros da polícia e exército locais no campo dos direitos humanos e na proteção de civis. Atualmente, o acordo de cessar-fogo está

⁵¹ Rafael Cunha Almeida é tenente coronel do exército brasileiro que compõe a missão de observação da ONU no Sudão do Sul. Atualmente, atua na célula do Military Liason Officer (MLO) na cidade de BOR, Estado do Jonglei. O referido coronel está no Estado do Jonglei desde outubro de 2013. Entrevista realizada por e-mail nos dias 09 e 11 de maio de 2014.

sendo gerenciado pelo IGAD, organismo regional, para manter a imparcialidade nas negociações entre os dois Estados sudaneses.

Considerando-se que a resolução do conflito sudanês ainda é um processo em andamento, as referidas Organizações, enquanto mecanismos mediadores conseguiram confirmar, mesmo que parcialmente, a hipótese levantada neste estudo, no sentido de que a mediação trouxe avanços positivos e impulsionou os atores envolvidos na controvérsia à mitigação do conflito. Isso porque, importantes iniciativas estão sendo realizadas pela ONU/UA nas regiões de maior instabilidade entre o Sudão e o Sudão do Sul, como as zonas fronteiriças de Abyei, os Estados de Jonglei e Bahr el Ghazal. Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer em matéria de estabilização político-econômico nos dois Estados. Por isso, o processo de mediação não se encerra apenas em virtude da consignação de um acordo de paz, mas especialmente, pelo contínuo monitoramento de sua implementação.

REFERÊNCIAS

AGREEMENT ON PERMANENT CEASEFIRE AND SECURITY ARRANGEMENTS. 2004. Disponível em: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/ceasefire_agreement.pdf> Acesso em: 26 nov. 2013.

AHMAD, Abdel Ghaffar Mohamed. **Sudan Peace Agreements: Current Challenges and Future Prospects**. Sudan Working Paper, v. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.cmi.no/publications/file/3645-sudan-peace-agreements.pdf>> Acesso em: 04 jan. 2014.

ALCALDE, Jesús Díez. **Nuevo Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur: errático camino hacia la paz**. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Análisis, 2013. Disponível: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA03-2013_NvoAcuerdoPaz_Sudan-SudanSur_JDA.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

ALLEN, LCol James E. **Impediments to the Effectiveness of the United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID)**. 2010. 82 f. Monograph (Graduate School of Advanced Military Studies, United States Army Command and Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2010.

ALMEIDA, Rafael Cunha. **“Qual o papel da ONU na tentativa de solucionar o conflito do Sudão do Sul?”**. Entrevistadora: Jeane Freitas. Entrevista concedida por e-mail nos dias 09 e 11 maio 2014.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Novos ataques obrigam centenas de sudaneses a buscar refúgio no Sudão do Sul**. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/novos-ataques-obrigam-centenas-de-sudaneses-a-buscar-refugio-no-sudao-do-sul/>> Acesso em: 27 jan. 2014.

AMDAHL, Lars Kjeang. **Beyond Secession: A Critical Analysis of the Comprehensive Peace Process in Sudan**. 2013. 111f. Thesis (Doctorate in International Studies of Arts) – Department of Political Science, University of Stellenbosch, [S.L.], 2013.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Sudan- South Sudan: destruction and desolation in Abyei**. United Kingdom, 2011. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/041/2011>> Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **‘We can run away from bombs, but not from hunger’: Sudan’s refugees in South Sudan**. United Kingdom, 2012. Disponível em: <<http://www.amnestyusa.org/research/reports/we-can-run-away-from-bombs-but-not-from-hunger-sudan-s-refugees-in-south-sudan>> Acesso em: 04 jan. 2014.

AMOO, Samuel G. **The OAU and African Conflicts: Past Successes, Present Paralysis and Future Perspectives**. Institute of Conflict Analysis and Resolution. [S.L.]: George Mason University, 1992. Disponível em: <http://scar.gmu.edu/wp_5_amoo.pdf> Acesso em: 05 fev. 2014.

ANDERSON, G. Norman. **Sudan in crisis, the failure of democracy**. Gainesville: University Press of Florida, 1999.

ANDREWS, Katherine N.; HOLT, Victoria K. **FUTURE OF PEACE OPERATIONS PROGRAM: A Better Partnership for African Peace Operations - United Nations/African Union Coordination on Peace and Security in Africa**. The Henry L. Stimson Center, 2007. Disponível em:< http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Issue_Brief_African_Attaches_FINAL_sept08.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

ASSEFA, H. **World Council of Churches mediation in the Sudan Civil War**. In: *Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management*. Bercovitch, J.; Rubin, J. Z. London: St. Martin's, 1988, p.147-167.

BADMUS, Isiaka Alani. **“Nosso Darfur, Darfur Deles”**: a política desviante do Sudão e a nascente **“limpeza étnica”** em uma emergente anarquia africana. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.30, n.2, mai./ago. 2008, p. 309-360.

BANIM, Guy. **EU-AU Dialogue on Strategic Approaches to Mediation: Building the African Union’s mediation capacity**. Initiative for Peacebuilding, 2010. Disponível em:< <http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/0111GuyBanim.pdf>> Acesso em: 26 fev. 2014.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In: **International Organization**. Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, v. 53, n. 4,1999, p. 699-732.

BEARDSLEY, Kyle C. et al. **Mediation Style and Crisis Outcomes**. *Journal of Conflict Resolution*, [S.L.], v.50, n. 1, p. 58-86, 2006.

BENNETT, Jon. et al. **Aiding the Peace a Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010**. [S.L.]: Netherlands Ministry of Foreign Affairs and the authors, 2010.

BERCOVITCH, J. **Problems and approaches in the study of bargaining and negotiation**. *Rev. Political Science*, v. 36, n. 2, p. 125-145, 1984.

_____. **Third Parties in Conflict Management: The Structure and Conditions of Effective Mediation in International Relations**. *International Journal*, v. 40, n. 4, p. 736-752, 1985.

BERCOVITCH, Jacob. **International Mediation**. *Journal of Peace Research*, [S. L.], v. 28, n. 1, p. 3-6, fev. 1991.

BERCOVITCH, Jacob; ANAGNOSON, J. Theodore; WILLE, Donnette. **Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations**. *Journal of Peace Research*, v. 28, n.1, p. 7-17. 1991.

BERCOVITCH, Jacob; LANGLEY, Jeffrey. **The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation**. *Journal of Conflict Resolution*, v. 37, n. 4, p. 670-691, 1993.

BERCOVITCH, Jacob; HOUSTON, Allison. The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence. In: BERCOVITCH, Jacob. **Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation**. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 11-38, 1996.

BERCOVITCH, Jacob; SCHNEIDER, Gerald. **Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management**. Journal of Peace Research, [S.L.], v. 37, n. 2, p. 145-165, 2000.

BERCOVITCH, J.; FRETTER, J. **Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003**. Washington, D.C.:CQ Press, 2004.

BERCOVITCH, Jacob; DEROUEN-JR, Karl. **Mediation in internationalized Ethnic Conflicts: Assessing the Determinants of Successful Process**. Rev. Armed Forces & Society, v. 30, n. 2, p. 147-170, 2004.

BOSE, Sumantra. **Kashmir: roots of conflict, paths to peace**. United States of America: Harvard University Press, 2003.

BOSHOFF, Henri. **The African Union Mission in Sudan: Technical and operational dimensions**. African Security Review, v. 14, n. 3, 2005.

BOSHOFF, Henri; VERY, Waldemar; RAUTENBACH, George. **The Burundi Peace Process: from civil war to conditional peace**. 2010. 150f. Monograph (Graduate in Security Studies) - Institute for Security Studies, Africa, 2010.

BOUDING, k. **Three Faces of Power**. Newbury Park, California: Sage, 1989.

BRAGA, Camila de Macedo. **As estratégias internacionais de prevenção à violência em massa e a “nova guerra” no Darfur**. 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais, UNESP-UNICAMP-PUC-SP, San Tiago Dantas, São Paulo, 2012.

BRANCO, Carlos Martins. **A ONU e o processo de resolução de conflitos: potencialidades e limitações**. IPRI, v. 14, n. 4, p. 1-19, dez. 2004. Disponível em:<http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/rri.php?idr=4> Acesso em: 10 mar. 2014.

BRINKERHOFF, D. **Governance in Post-conflict Societies: Rebuilding Fragile States**. London: Routledge, 2006.

BROSCHÉ, Johan. CPA-New Sudan, Old Sudan or Two Sudan? A Review of the implementation of the Comprehensive Peace Agreement. In: **DAHRE, Ulf Johansson (ed.). Post-Conflict Peace-Building in the Horn of Africa**. Sweden: Media-Tryck Sociologen, 2008.

BROWN, Michael E. **The international dimensions of internal conflict**. Cambridge: Center for Science and International Affairs, 1996.

CAPLAN, R. **International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. 1945. Disponível em:<
http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf> Acesso em: 25 mai. 2013.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHAIZY, Gabrielle. **African Union/United Nation Hybrid Operation in Darfur**. 2011. 64f. Thesis (in partial completion of the requirements of the certificate-of-training in United Nations Peace Support Operations) – Peace Operations Training Institute, [S.L.], 2011.

CHECK, Nicasius Achu; MDLONGWA, Thabani. **The Heglig Oil Conflict: an Exercise of Sovereignty or an Act of Aggression?**. Africa Institute of South Africa, n. 78, 2012. Disponível em:<
<http://www.ai.org.za/wp-content/uploads/downloads/2012/08/No.-78.-The-Heglig-Oil-Conflict.pdf>> Acesso: 04 jan. 2014.

CHRISTOPHER, Anthony J. **Secession and South sudan: na African precedent for the future?**. South African Geographical Journal, v. 93, n. 2, p. 125-132, 2011.

CONCORDIS INTERNATIONAL SUDAN REPORT. **More than a line: Sudan's North-South border**. 2010. Disponível em:<
<http://www.usip.org/sites/default/files/Grants-Fellows/GrantsDownloadsNotApps/More%20than%20a%20line,%20Sudan's%20N-S%20border,%20092010.pdf>> Acesso em: 04 jan. 2014.

CRAZE, Joshua. **Creating Facts on the Ground: Conflict Dynamics in Abyei**. Switzerland: Graduate Institute of International and Development Studies, 2011.

CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela R. **Leashing The Dogs of War: Conflict Management in a Divided World**. Washington: United States Institute of Peace, 2007.

CURLESS, Gareth. **Sudan's 2011 Referendum on Southern Secession**. Journal Ethnopolitics Papers, UK: University of Exeter, n. 7, 2011. Disponível em:<
http://centres.exeter.ac.uk/exceps/downloads/Ethnopolitics%20Papers_No7_Curless.pdf>
 Acesso em: 04 jan. 2014.

DAGNE, Ted. **The Republic of South Sudan: Opportunities and Challenges for Africa's Newest Country**. Congressional Research Service, 2011.

DEUTSCH, M. **Conflicts: productive and destructive**. Journal of Social Issues, [S.L.], v.25, p. 7-41, 1969.

DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. **The Handbook of Conflict Resolution: theory and practice**. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

DICIONÁRIO BABYLON. Disponível em:<
<http://dicionario.babylon.com/>> Acesso em: 30 nov. 2013.

DIEHL, Paul F. New Roles for Regional Organizations. In: In: CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela R. (eds.). **Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World**. Washington: United States Institute of Peace, 2007.

DUARTE, Barbara Sampaio Vieira. **O comportamento do mediador no conflito entre árabes e israelenses**. 2003. 144 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/4236/4236_1.PDF> Acesso em: 13 mai. 2013.

DUURSMA, Allard. ‘Mediation with muscles or minds?’: Lessons from a conflict-sensitive mediation style in Darfur. In: **CONFLICT TRENDS**. South Africa: ACCORD, n.4, 2011.

EDMEAD, F. **Analysis and prediction in international mediation**. New York: UNITAR Study, 1971.

EL-BATTAHANI, ATTA. Sudan Votes: The 2010 Elections and Prospects for Democratic Transformation. In: STIFTUNG, Heinrich-Böll. **Sudan- No Easy Ways Ahead**. Germany: Heirich Böll Foundation, 2010.

ELOWSON, Camila; NORDLUND, Per. **Paradigm Lost? The joint Africa-EU Strategy: A study of the Peace and Security Partnership**. Rapportnr/Report no: FOI-R-3752-SE, 2013. Disponível em: <<http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Afrika/Elowson%20and%20Nordlund,%20Paradigm%20Lost%20-%20The%20Joint%20Africa-EU%20Strategy,%202013.pdf>> Acesso em: 26 fev. 2014.

EVANS, G.; NEWNHAM, J. **The Penguin Dictionary of International Relations**. London: Penguin Books, 1998.

FALLET, Maren Gunnarson. **The impact of the Oil industry on local Communities in South Sudan**. 2010. 97 f. Dissertation (Master in Development Studies) – Norwegian University of life Sciences, Norway, 2010.

FISAS, Vicenç. **Anuario de procesos de Paz 2013**. Icaria: Escola de cultura de pau, 2013. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Anuario%20de%20Procesos%20de%20Paz%202013.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2014.

FRITZ, Verena; MENOCA, Alina Rocha. **Understanding State-building from a Political Economy Perspective: an analytical and conceptual paper on process, embedded tensions and lessons for international engagement**. Overseas Development Institute, 2007. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1979.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2014.

GALTUNG, J. Conflict as a way of life. In: FREEMAN, H. (ed.). **Progress in Mental Health**. London: Churchill, 1969.

_____. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and civilization**. London: Sage, 1996.

GLUCK, Jason. **Why Sudan’s Popular Consultation Matters**. Washington: United States Institute of Peace, n. 260, nov. 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GOMES, Solomon. The peacemaking role of the OAU and the AU: a comparative analysis. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2008.

GUARAK, Mawut Achiecque Mach. **Integration and Fragmentation of the Sudan: an African Renaissance**. United States of America: AuthorHouse, 2011.

HAMPSON, Fen Osler; CROCKER, Chester A.; AALL, Pamela R. Negotiation and International Conflict. In: WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (eds.). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. New York: Routledge, 2007.

HASAN, Y. F.; OGOT, B. A. O Sudão de 1500 a 1800. In: OGOT, Bethwell Allan. **História geral da África, V: África do século XVI ao XVII**. Brasília: UNESCO, 2010.

HEMMER, Jort. **'We are laying the groundwork for our failure': The UM Mission in South Sudan and its civilian protection strategy – an early assessment**. Clingendael Institute: CRU Policy Brief, n. 25, 2013.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOPMANN, P. T. **The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts**. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1996.

HOROWITZ, Sara. Mediation. In: WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (eds.). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. New York: Taylor & Francis e-Library, 2007.

HSIAO, Amanda. **Field Dispatch: Abyei in Flux**. The project to end genocide and crimes against humanity (Enough), 2012. Disponível em: <<http://www.enoughproject.org/publications/field-dispatch-abyei-flux>> Acesso em: 10 mar. 2014.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

HUTCHINSON, Sharon E. **A curse from God? Religious and Political dimensions of the Post-1991 rise of Ethnic violence in South Sudan**. Journal of Modern African Studies, v. 39, n.2, p.307-331, jun. 2001.

IBRAHIM, Hassan Ahmed; OGOT, Bethwell A. O Sudão no século XIX. In: AJAYI, J. F. Ade. **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília: UNESCO, 2010.

IDRIS, Amir H. **Conflict and Politics of Identity in Sudan**. New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2005.

IGAD – INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT. Disponível em: <<http://igad.int/>> Acesso em: 26 abr. 2014.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Mandela Effect: Prospects for Peace in Burundi.** Africa Report, n.13, 2000. Disponível em:<
<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/burundi/013-the-mandela-effect-prospects-for-peace-in-burundi.aspx>> Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. **Open Letter to the UM Secretary-General.** 2013. Disponível em:<
<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2013/africa/south-sudan-open-letter-to-the-un-secretary-general.aspx>> Acesso em: 20 mar. 2014.

INTERNATIONAL PEACEKEEPING. **Digest: Peacekeeping Mission Updates: April-September 2011.** London: Routledge, 2012.

JACKSON, E. **Meeting of Minds.** New York: McGraw-Hill, 1952.

JACKSON, R. **Sovereignty: evolution of an idea.** Cambridge: Polity, 2007.

JEONG, Ho-Won. **Conflict management and resolution: an introduction.** USA/CANADA: Routledge, 2010.

JIBRIL, Abdelbagi. **Past and Future of UNAMID: Tragic Failure or Glorious Success?.** Switzerland: HAND Briefing Paper, 2010. Disponível em:<
[http://migs.concordia.ca/links/documents/Past and Future of UNAMID.pdf](http://migs.concordia.ca/links/documents/Past_and_Future_of_UNAMID.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2014.

JOHNSON, Douglas H. The Sudan People's Liberation Army and the Problem of Factionalism. In: CLAPHAM, C. (ed.). **African Guerrillas.** Oxford: James Currey, p. 53-72, 1998.

_____. **The root causes of Sudan's civil wars.** Bloomington: Indiana University Press, 2003.

_____. **Why Abyei Matters: the breaking point of Sudan's comprehensive peace agreement?.** Journal African Affairs, v. 107, n. 426, p. 1-19, 2008.

JOK, Jok Madut; HUTCHINSON, Sharon Elaine. **Sudan's Prolonged Second Civil War and the Militarization of Nuer and Dinka Ethnic Identities.** African Studies Review, v. 42, n. 2, p. 125-145, 1999.

JOVANOVIC, M. A. **Constitutionalizing secession in federalized states: a procedural approach.** Utrecht: Eleven Publishing, 2007.

KARIM, A.; PEGNETTER, R. **Mediator Strategies, Qualities and Mediation Effectiveness.** Industrial Relations, v. 22, n. 1, p. 105-14, 1983.

KEBBEDE, Girma. **South Sudan: a War-Torn and Divided Region.** Journal of African and Afro-American Studies, v. 15, n. 4, p. 1-18, 1997.

KHADIAGALA, Gilbert M. **Meddlers or Mediators?: African Interveners in Civil Conflicts in Eastern Africa.** Boston: MARTINUS NIJHOFF, 2007a.

_____. **Mediation efforts in Africa's Great Lakes Region**. Africa mediators' retreat, Africa Portal, 2007b. Disponível em: < <http://www.africaportal.org/dspace/articles/mediation-efforts-africa%E2%80%99s-great-lakes-region> > Acesso em: 26 fev. 2014.

KLEIBOER, Marieke. **Understanding Success and Failure of International Mediation**. Journal of Conflict Resolution, v. 40, n. 2, p. 360-389, 1996.

KOHEN, Marcelo G. **Secession International Law Perspectives**. Cambridge: University Press, 2006.

KOMEY, Guma Kunda. Back to war in Sudan: flawed Peace Agreement, Failed Political Will. In: AHMED, Abdel Ghaffar M.; SORBO, Gunnar M. **Sudan divided: continuing conflict in a contested state**. New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2013.

KRESSEL, K.; PRUITT, D. Conclusion: A research perspective on the mediation of social conflict. In: KRESSEL, K.; PRUITT, G. (eds.). **Mediation Research**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989, p. 241-262.

KRESSEL, Kenneth. **Mediation Revisited**. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (eds.). **The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice**. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

KRIESBERG, Louis. The Growth of the Conflict Resolution Field. In: CROCKER, Chest A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela (eds.). **Turbulent Peace – The Challenges of Managing International conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001, p. 407-427.

LANZ, David et al. **Evaluating Peace Mediation**. SWISS PEACE: Initiative for Peacebuilding, 2008. Disponível em: < http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating_Peace_mediation.pdf > Acesso em: 26 abr. 2014.

LEDERACH, J. **Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures**. New York: Syracuse University Press, 1995.

LIE, Jon Harald Sande; CARVALHO, Benjamin de. **A Culture of Protection?: Perceptions of the Protection of Civilians from Sudan**. Oslo: NUPI Report, n. 7, 2008.

LIJN, Jair Van Der. Mission Impossible: UNAMID and the chances of it making a successful contribution to durable peace. In: HOEBINK, Paul. **Netherlands Yearbook on International Cooperation 2008**. Assen: Van Gorcum, 2009.

LIMONGI, Maria Isabel. **HOBBS**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

LUTMAR, Carmela; BERCOVITCH, Jacob. **Fragile States and Civil Wars: is Mediation the Answer?**. Centre for Research on Peace and Development, n.7, dec. 2011. Disponível em: < <http://soc.kuleuven.be/web/files/12/80/wp07.pdf> > Acesso em: 25 abr. 2014.

MACK, Andrew; COOPER, Tara. **A New Peace in Africa?**. Journal Conflict Trends, South Africa: ACCORD, n. 4, 2008. Disponível em: < <http://www.isn.ethz.ch/Digital->

Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=101724> Acesso em: 02 fev. 2014.

MASON, Simon J. A. Mediation in African Peace Processes: carefully comparing Apples and Oranges. In: Center for Security Studies (CSS). **Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes**. Zurich: ETH, 2008.

MATUS, Jason. A summary of the Comprehensive Peace Agreement the three areas: a template for regional agreements. In: SIMMONS, Mark; DIXON, Peter. **Peace by piece – Addressing Sudan’s conflicts**. London: ACCORD, n. 18, 2006.

MERRILLS, J. G. **International Dispute Settlement**. New York: Cambridge University Press, 2005.

MINGST, Karen A.; KARNS, Margaret P. The United Nations and Conflict Management: Relevant or Irrelevant?. In: CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela R. (eds.). **Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World**. Washington: United States Institute of Peace, 2007.

MITCHELL, Christopher. Mediation and the Ending of Conflicts. In: DARBY, John; GINTY, Roger Mac (eds.). **Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Process and Post-War Reconstruction**. New York: POLGRAVE MACMILLAN, 2008.

MITRANY, David. **The Functional Approach in Historical Perspective**. Journal International Affairs, v. 47, n. 3, p. 532-543, 1971.

MOISÉS, Beatriz Perrone. **Conflitos recentes, estruturas persistentes: notícias do Sudão**. Revista de Antropologia, São Paulo: USP, v. 44, n. 22, 2001.

MONTEIRO, Ana Paula dos Santos. **Eficácia negocial e características pessoais dos negociadores**. 2010. 320 f. Tese (doutorado em Psicologia) – Departamento de Psicologia Social, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2010. Disponível em:< http://minerva.usc.es/bitstream/10347/3007/1/9788498875966_content.pdf> Acesso em: 04 mai. 2013.

MOORADIAN, M.; DRUCKMAN, D. **Hurting Stalemate or Mediation?: The Conflict over Nagorno-Karabakh, 1990–1995**. Journal of Peace Research, v. 36, p. 709–727, 1999.

MOORE, C. **The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1986.

MOORE, Margaret. Introduction- The Self-Determination Principle and the Ethics of Secession. In: MOORE, Margaret. **National Self-Determination and Secession**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

MOTJOPE, Mr. Mahlomola Victor. **A critical assessment of the evolving African Union-United Nation cooperation on peace and security: 2003-2009**. 2011. 108 f. Dissertation (Master of Diplomatic Studies) – Department of Political Sciences, University of Pretoria, Pretoria, 2011.

MOTTIAR, Shauna; JAARSVELD, Salomé Van. **Mediating Peace in Africa: Securing Conflict Prevention**. Ethiopia: ACCORD, 2009.

MURITHI, Tim; NDINGA-MUVUMBA, Angela. Key Issues Building a New African Union for the 21st Century. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2008.

MUTISI, Martha. ACCORD'S Peacemaking work in Africa: Mediation support initiatives. In: **CONFLICT TRENDS**. South Africa: ACCORD, n.3, 2012.

NANTULYA, Paul. **The Machakos Protocol and prospects for peace in Sudan**. African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, South African: Conflict Trends, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=139423>> Acesso em: 04 jan. 2014.

NASCIMENTO, Daniela. **Sudão: entre a promessa de paz no Sul e a incerteza da guerra no Darfur**. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 429-458, set./dez. 2009.

NATHAN, Laurie. **Mediation and the African Union's Panel of the Wise**. Crisis States Discussion Papers, n. 10, 2005. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/28340/1/dp10.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2014.

NICHOLSON, Mariétjie Johanna. **South Sudan's secession in contemporary Africa**. 2013. 92f. Research Report (Master of Management) – Faculty of Management, University of the Witwatersrand, 2013.

NORTHEGE, F.; DONELAN, M. **International Disputes: The Political Aspects**. London: Europa Publications, 1971.

NYE-JR, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

NYABA, P. A. **The Politics of Liberation in South Sudan: An Insider's View**. Kampala: Fountain Publishers, 1997.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana**. Aurora, ano III, n. 5, dez 2009.

OMERDIN, Sami. **Are we moving forward?: a study on the results of humanitarian interventions in the new millennium**. 2013. 69f. Thesis (Doctorate in Peace and Development Work) – Linnaeus University, 2013.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. **EU-AU Relations: The Partnership on Democratic Governance and Human Rights of the joint Africa-EU Strategic**. 2011. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy>> Acesso em: 26 fev. 2014.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Apresenta informações sobre os órgãos, os Estados-membros e os programas executados pela ONU**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/>> Acesso em: 03 mai. 2013.

PETER, Marina. Blue Nile, Nuba Mountains and Abyei: Three Areas in Transition. In: STIFTUNG, Heinrich Böll. **Sudan – No Easy Ways Ahead**. Germany: Heinrich Böll Foundation, 2010.

PLAMIELLE, Kenmoe Nougue. **United Nations Mediation in Africa: a case study of the Bakassi conflict intervention 2002-2006**. 2011. 193 f. Dissertation (Master in Philosophy) – Faculty of Arts, Nelson Mandela Metropolitan University, 2011.

POWELL, Kristiana. **The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect**. Canada: The North-South Institute, n. 119, 2005.

POWELL, Robert. **In the shadow of power: States and strategies in international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

PRINCEN, T. Mediation by a transnational organization: The case of the Vatican. In: BERCOVITCH, J.; RUBIN, J. Z. **Mediation in international relations: Multiple approaches to conflict management**. New York: St. Martin's, 1992b, p. 149-175.

RAIDER, Ellen; COLEMAN, Susan; GERSON, Janet. **Teaching Conflict Resolution Skills in a Workshop**. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (eds.). **The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice**. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALI, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts**. USA: Polity Press, 2009.

RENDÓN, Renata; HSIAO, Amanda. **Resolving the Abyei Crisis: preventing violence and promoting peace**. The Project to end Genocide and Crimes against Humanity (Enough), n. 17, 2013. Disponível em: < <http://www.enoughproject.org/reports/resolving-abyei-crisis-preventing-violence-and-promoting-peace> > Acesso em: 14 fev. 2014.

ROGIER, Emeric. **No More Hills Ahead? The Sudan's Tortuous Ascent to Heights of Peace**. Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Security, n. 1, 2005.

ROLANDSEN, Oystein H. **Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s**. Sweden: Nordiska AfrikaInstitutet, 2005.

RUBIN, J. R. Conflict from a psychological perspective. In: HALL, L. (ed.). **Negotiation Strategies for Mutual Gain: the basic seminary of the Harvard Program on Negotiation**. Newbury Park, California: Sage, 1993, p. 123-137.

SALAM SIDAHMED, Abdel; SIDAHMED, Alsir. **Sudan**. London/New York: RoutledgeCurzon, 2005.

SALMAN, Salman M. A. **The Abyei territorial dispute between North and South Sudan: Why has its resolution proven difficult?**. [S.L.]: Peace Palace Library, v. 2, n.4, p.21-64, 2012. Disponível em: < <http://www.salmanmasalman.org/wp-content/uploads/2013/02/AbyeiChapterProofsAugust2012.pdf> > Acesso em: 04 jan. 2014.

SANTOS, Luís Ivaldo Villafañe Gomes. **A Arquitetura de Paz e Segurança Africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SCHAFER, Leslie Anne. **Negotiating the North/South conflict**. Institute for Security Studies, n. 148, 2007. Disponível em: <
<http://www.africaportal.org/dspace/articles/negotiating-northsouth-conflict-sudan%E2%80%99s-comprehensive-peace-agreement>> Acesso em: 04 jan. 2014.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004.

SHANKLEMAN, Jill. **Oil and State Building in South Sudan: new country, old industry**. United States Institute of Peace, Washington, n. 282, 2011. Disponível em:<
http://www.usip.org/sites/default/files/Oil_and_State_Building_South_Sudan.pdf> Acesso em: 02 jan. 2014.

SIMKIN, William E. **Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining**. Washington: Bureau of National Affairs, 1971.

SISK, Timothy D. **International Mediation in Civil Wars: Bargaining with bullets**. London; New York: ROUTLEDGE, 2009.

SKORUPSKI, Sarah. **Sudan's Energy Sector: implementing the Wealth-Sharing Agreement**. Center for Strategic and International Studies, Washington, n. 22, 2004. Disponível em:< http://csis.org/files/media/isis/pubs/anotes_0408.pdf> Acesso em: 03 jan. 2014.

SMITH, W. P. **Effectiveness of the biased mediator**. *Negotiation Journal*, v.1, p. 363-372, 1985.

SNYDER, G. H.; DIESING, P. **Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-making, and System Structure in International Crises**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.

SOLOMON, Daniel. Revising Our Strategic Outlook in the Two Sudans. In: a compendium of pieces from e-International Relations. **Year One of a Nation: South Sudan's Independence**. Series editor: Al McKay, 2012.

SOSA, Rodrigo. **Sudán, un conflict sin fin**. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Madrid, n. 86, p. 123-137, 2004.

SUDAN TRIBUNE. Disponível em:< <http://www.sudantribune.com/>> Acesso em: 20 jan. 2014.

THE CARTER CENTER. **Observing Sudan's 2010 National Elections**. Atlanta: Final Report, 2010.

THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT – CPA. 2005. Disponível em:<
<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>> Acesso em: 26 nov. 2013.

THOMAS, Edward. **Decisions and Deadlines: a critical year for Sudan**. The Royal Institute of International Affairs, London: Chatham House, 2010. Disponível em:< http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/r0110_sudan.pdf> Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. The New Governments in Juba and Khartoum – and How to Oppose them. In: **Sudan after Separation: New approaches to a New Region**. Berlin: Heinrich Böll Foundation, v. 28, 2012.

TARUS, David Kimaiyo Chemwaina. **Effectiveness of United Nation’s Missions in Africa: a comparative assessment of UNAMSIL, MONUC, and UNAMID**. 2010. 145f. Thesis (Doctorate in Military Art and Science General Studies) – Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, University of Nairobi, Nairobi, 2010.

TOUVAL, S.; ZARTMAN, I. W. Introduction: Mediation in theory. In: TOUVAL, S.; ZARTMAN, I. W. (eds.). **International mediation in theory and practice**. Boulder, CO: Westview, 1985, p. 7-17.

TOUVAL, Saadia. **Why the UN Fails?**. Foreign Affairs, v. 73, n. 5, p. 44-57, set-out. 1994.

UNISFA – UNITED NATIONS INTERIM SECURITY FORCE FOR ABYEI. 2012. Disponível em:< <https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unisfa/>> Acesso em: 20 mar. 2014.

UNITED NATIONS – DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS. 2011. Disponível em:< <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/>> Acesso em: 26 fev. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/2008/186. **Report of Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security**. 2008. Disponível em:< http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/186> Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. S/2008/460. **Report of the Security Council mission to Djibouti (on Somalia), the Sudan, Chad, the Democratic Republic of the Congo and Côte d’Ivoire**. 2008. Disponível em:< http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/460> Acesso em: 14 fev. 2014.

_____. S/2012/877. **Report of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan**. 2012. Disponível em:< http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/877&Lang=E> Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. S/2012/890. **Report of the Secretary-General on the situation in Abyei**. 2012. Disponível em:< http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/890&Lang=E> Acesso em: 14 fev. 2014.

_____. S/2013/140. **Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in South Sudan**. 2013. Disponível em:<

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/140> Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. S/2013/59. **Report of the Secretary-General on the situation in Abyei**. 2013. Disponível em:< http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/59> Acesso em: 14 fev. 2014.

UNMISS – UNITED NATIONS MISSION IN THE REPUBLIC F SOUTH SUDAN. 2014. Disponível em:<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/>> Acesso em: 20 mar. 2014.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. **Mediação de conflitos e Práticas Restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VERHOEVEN, Harry. Understanding the Implications of South Sudan's Independence. In: a compendium of pieces from e-International Relations. **Year One of a Nation: South Sudan's Independence**. Series editor: Al Mckay, 2012.

WAI, Dunstan M. **Pax Britannica and the Southern Sudan: the view from the theatre**. Journal African Affairs, v. 79, n. 316, p. 375-395, 1980.

WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2002.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WATKINS, M.; WINTERS, K. **Intervenors With interests and Power**. Harvard University, Kennedy School of Government, 1997.

WEHR, P. **Conflict Regulation**. Boulder, CO: Westview, 1979.

WEHR, P.; LEDERACH, J. **Mediating conflict in Central America**. In: Bercovitch, Jacob (ed.), 1996, p.55-74.

WELLER, Marc. Self-governance in interim settlements: the case of Sudan. In: WELLER, Marc; WOLFF, Stefan. **Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies**. New York: Routledge, 2005.

WERNER, Suzanne; YUEN, Amy. **Making and keeping peace**. **International Organization**. V. 59, n. 2, p. 261, 2005.

WILKENFELD, Jonathan. et al. **Mediation International Crises**. London/New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2005.

WYNN, Richard; WILBURN, Sharon Tamargo; WEST-OLATUNJI, Cirecie. Multiculturalism, conflict Transformation, and Peacebuilding: practitioner and Client Working Together. In: CARTER, Candice C. **Conflict Resolution and Peace Education: implementation across disciplines**. United States: St. Martin's Press LLC, 2010.

YATES, Steven. When is Political Divorce Justified?. In: GORDON, David. **Secession State and Liberty**. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZARISKI, Archie. Lawyer's resistance to Mediation: Evolution and Adaptation. In: 2ND CONFERENCE AMA, 2011, Kuala Lumpur. **Rediscovering Mediation in the 21st century**, Malásia, Sheraton Imperial Hotel, 2011. Disponível em:<<http://barcouncil.org.my/conference1/pdf/7.LAWYERSRESISTANCETOMEDIATIONASCOTTISHPERSPECTIVE.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2014.

ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia. International Mediation. In: CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela R. (eds.). **Leashing The Dogs of War**. Washington: United States Institute of Peace, 2007.