

**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**  
**Curso de Relações Internacionais**

**OPERAÇÕES DE PAZ E A RESPONSABILIDADE AO PROTEGER:**  
**O CASO DO SUDÃO DO SUL**

Autor: Gabriella Fernandes Grao Cuber

**Brasília**

**2014**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, que sempre acreditaram e apoiaram minhas escolhas.

Aos meus avós, que muito além do apoio financeiro, me ensinaram a importância e o valor da  
educação.

Ao meu orientador Fred, pela dedicação, orientação e paciência na elaboração e correção  
deste trabalho.

Aos meus amigos e colegas de faculdade, que estiveram presentes ao longo desse último ano,  
pela compreensão, apoio, sugestões e companhia.

## **RESUMO**

O presente trabalho busca estudar as consequências que a construção de estados por meio da operação de paz UNMISS, estabelecida no âmbito da Responsabilidade de Proteger, pode afetar o Sudão do Sul. Pretende estudar as semelhanças das missões de paz com a política de Construção de Estados norte-americana, e a maneira como essas missões podem afetar os países que as recebem, se elas em algum grau colaboram com o enfraquecimento das instituições locais, levando a falência estatal, intencionalmente ou não. Para um entendimento da situação da operação de paz foi necessário definir a construção de estados, os tipos de operações de paz, o conceito de Estados Falidos e a doutrina Responsabilidade de Proteger. Após uma leitura pós-colonial do processo de formação do estado do Sudão do Sul, foram apresentadas possíveis consequências e implicações da operação de paz no mais recente Estado da comunidade internacional. Concluiu-se que a UNMISS pode colaborar com uma falência estatal, favorecendo a construção de um Estado no Sudão do Sul não correspondente de sua população, mas sim a interesses de potências internacionais.

Palavras-chave: Sudão do Sul, UNMISS, Construção de Estados, Pós-Colonialismo, Estados Falidos.

## **ABSTRACT**

This study aims to study the consequences of the nation-building by means of the peace operation UNMISS, established under the Responsibility to Protect doctrine, can affect South Sudan. Intends to study the similarities of peace operations and nation building, and the way that this missions can affect the countries that receive them, and if they collaborate in any level with state failure. For an enlightenment of the peace operation context it was necessary to define nation –building, the types of peace operations, the concept of Failed States, and the Responsibility to Protect doctrine. Past a post-colonial reading of the process that led to the shaping of a state in South Sudan, were presented possible consequences and implications of the peace operation in the most recent state of the international system. The conclusion was that UNMISS can collaborate with state failure, favouring the building of a state in South Sudan that is not correspondent with its population, however correspondent with the interests of international powers.

**Key Words:** South Sudan, UNMISS, Nation-Building, Post-colonialism Failed States

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I – A Construção de Estados em uma Era Pós-Colonial.....</b>	<b>3</b>
1.1 A Crítica Pós-Colonialista nas Relações Internacionais.....	3
1.1.1 Pós Colonialismo nos Estudos de Segurança Internacional.....	4
1.2 Estados Falidos.....	6
1.3 Tipos de Missões de Paz e a Responsabilidade de Proteger.....	9
1.3.1 Os tipos de Missões de Paz.....	10
1.3.2 A Responsabilidade de Proteger.....	12
1.3.3 A Responsabilidade ao Proteger.....	14
1.4 A Construção de Estados.....	17
<b>Capítulo II – Perspectivas Históricas da UNMISS.....</b>	<b>22</b>
2.1 Antecedentes Históricos.....	22
2.1.1 Período Colonial .....	23
2.1.2 Independência do Sudão Unificado .....	25
2.1.3 Primeira e Segunda Guerra Civil.....	26
2.2 O CPA e a Independência do Sudão do Sul.....	27
2.3 A UNMISS.....	29
<b>Capítulo III - Desafios da Construção de Estados em um Estado Falido.....</b>	<b>33</b>
3.1 A Construção do Sudão do Sul.....	33
3.2 A UNMISS e suas implicações.....	36
3.3 As Responsabilidades de e ao Proteger no Sudão do Sul.....	40
3.3.1 A Evolução da Responsabilidade ao Proteger.....	42
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>

## INTRODUÇÃO

A manutenção da paz e a segurança internacional é um interesse primordial entre os Estados, e um dos instrumentos fundamentais utilizado na manutenção da segurança internacional são as missões de paz das Nações Unidas. Desde sua criação, ONU estabeleceu 63 missões de paz, atualmente existem 17 missões em andamento, 9 das quais acontecem no continente africano, e dentre elas a UNMISS - United Nations Missions in the Republic of South Sudan – que é o objeto de estudo deste trabalho.

O presente trabalho, portanto, tem por objetivo estudar as semelhanças das missões de paz com a política de Construção de Estados norte-americana, e a maneira como essas missões podem afetar os países que as recebem, se elas em algum grau colaboram com o enfraquecimento das instituições locais, levando a falência estatal, intencionalmente ou não.

Em um primeiro momento, serão introduzidos os conceitos teóricos que serão utilizados para o estudo da atual missão de paz que acontece no Sudão do Sul. Uma breve introdução à corrente pós-colonialista das Relações Internacionais será feita devido ao contexto da UNMISS, que foi estabelecida no Sudão do Sul em 2011, mesmo ano em que se tornou um país independente, se faz necessária para entender como a estrutura do sistema internacional, com seus alicerces na soberania e a concepção de Estado e nação, interferiu no processo de construção do Sudão do Sul como um Estado nacional.

Historicamente, as tentativas de Construção de Estados por autoridades estrangeiras são reconhecidas principalmente por seus desapontamentos, e não triunfos. As missões de paz se assemelham à política de Construção de Estados norte-americana, mas uma missão de paz geralmente possui um grau de complexidade maior, já que por muitas vezes se tratam de missões em países que passam ou passaram por graves conflitos internos a ponto de serem considerados uma ameaça à segurança internacional ou uma violação extrema dos direitos humanos. A construção de capacidades e o fortalecimento de instituições locais são características comuns e fundamentais para que tanto a construção de estados e as missões de paz sejam bem sucedidas, iremos observar que não é tão simples de ser alcançado.

Um Estado que não é capaz de prover aos seus cidadãos segurança e garantir seus direitos humanos passa a ser visto como um Estado Falido. O conceito de Estados Falidos surge como uma preocupação de que estes supostos Estados poderiam se tornar uma ameaça à segurança internacional. A partir do momento em que um Estado não possui instituições fortalecidas, sendo elas políticas, militares e culturais, conflitos internos podem surgir e caso o Estado não tenha a capacidade de controlar estes conflitos, aumenta a possibilidade dos

mesmos transbordarem as suas fronteiras, e começa a ser considerada uma questão de segurança internacional.

Quando há uma evidente violação dos direitos humanos a comunidade internacional tem o dever de se pronunciar e de tomar medidas para a solução de conflitos. Assim surgiu o conceito de “Responsabilidade de Proteger”, R2P, a ideia de que os estados soberanos possuem a responsabilidade de proteger seus cidadãos, e a partir do momento que um Estado se mostra incapaz de proteger sua população a intervenção internacional é legitimada. Posteriormente a este conceito surgiu o da “Responsabilidade ao Proteger”, que afirma que uma vez que a comunidade internacional decide intervir, deve se ponderar sobre os meios escolhidos para encerrar tais agressões, para que não se coloque tudo a perder e acabar gerando uma violência maior daquela que se queria eliminar.

A UNMISS – United Nations Missions in the Republic of South Sudan – é uma das missões de paz da ONU – que visa consolidar a paz e a segurança e estabelecer as condições para o desenvolvimento, com a intenção de fortalecer a capacidade do Governo da República do Sudão do Sul de governar efetivamente e democraticamente e estabelecer boas relações com seus vizinhos. Essa missão será estudada no capítulo II, primeiramente de um ponto de vista histórico, tentando enxergar os fatores e as causas que levaram o Sudão do Sul à independência em 2011. Para um maior entendimento da missão em si será feita uma análise documental, considerando os documentos que estabeleceram e renovaram a missão de 2011 a 2013. Por fim será feita uma retrospectiva dos últimos anos do país como um estado independente.

No último capítulo serão aplicadas os conceitos introduzidos no capítulo I, se baseando no contexto exposto no capítulo II, ao caso da UNMISS, será analisado a forma que a construção de estados por meio da missão de paz afeta o mais novo país independente do sistema internacional se relaciona com a presença estrangeira em seu território.

## **A Construção de Estados e as Missões de Paz**

O debate acerca do papel da comunidade internacional em prover segurança aos Estados Falidos é antigo e complexo. Até hoje não se atingiu um consenso. O conceito de falência ou fragilidade estatal em si não é claro, uma vez que os parâmetros tendenciosos do que seria um Estado bem sucedido é uma definição profundamente influenciada por limites territoriais e por características inerentes a instituições típicas de democracias ocidentais liberais. (RAMALHO DA ROCHA, 2009).

Nessa seção serão apresentados os conceitos para se estudar a missão de paz da ONU no Sudão do Sul. Para isso, uma leitura precedente do ponto de vista pós-colonial das Relações Internacionais se torna fundamental para o entendimento do sistema internacional no contexto do presente trabalho. Também serão estudados os conceitos de estados falidos, os tipos de missão de paz, responsabilidade de proteger, responsabilidade ao proteger e a construção de estados.

### **1.1. A Crítica Pós Colonialista nas Relações Internacionais**

O campo das Relações Internacionais é profundamente eurocêntrico, não somente em seu ponto de vista histórico sobre o surgimento de uma ordem internacional moderna, mas também nos aspectos de sua natureza e seu funcionamento. A crítica Pós-colonialista chama a atenção para a tendência nas Relações Internacionais em descrever equivocadamente a origem e o caráter da ordem internacional contemporânea, e afirma que uma “expansão da ordem internacional” requer uma compreensão de suas origens coloniais.

O “Pós” de Pós-Colonialismo aqui não se refere a um período que sinaliza o começo de uma época aonde o colonialismo pertence ao passado, mas significa a reivindicação de que a conquista europeia, o colonialismo e o imperialismo não são apenas detalhes de uma história maior, e sim de fato uma parte central da história do sistema internacional, igualmente ao capitalismo, a modernidade e a expansão da sociedade internacional. Esse mundo que conhecemos hoje não surgiu do Ocidente e teve um impacto sobre o Não-Ocidente, mas sim de uma constituição de ambos esses mundos na trajetória de relações multifacetadas, desiguais, hierárquicas e normalmente coercitivas, de forma que ambas as partes foram afetadas. (DI JOHN, 2008)

Barkawi e Laffey definem o Ocidente atual como centrado nos Estados Unidos Anglo fônico – uma precedente colônia da Europa – e incorpora a Europa ocidental, América do norte, Japão e as demais colônias precedentes da Europa na Oceania. Existem escassas amostras melhores de se apontar o eurocentrismo existente na ordem internacional que a

noção de como o alcance do desenvolvimento e da modernização foi definida exclusivamente pelo Ocidente contemporâneo. (BARKAWI; LAFFEY, 2006)

Desta forma, um pressuposto razoável da ascendência do sistema internacional moderno não pode simplesmente refletir uma sociedade internacional que se desenvolveu no Ocidente e se espalhou externamente, mas em vez disso necessita reconhecer a maneira com que esta sociedade internacional foi moldada pela interação entre a Europa e os que foram colonizados por esta. (SETH, 2011).

Parece razoável presumir, dado que existia um extenso contato entre a Europa pós-westphalia e o mundo não europeu, que essa interação entre ambos está relacionada, e teve impacto sobre, as formas políticas e relações interestaduais na evolução da Europa. Como uma exceção dentre as RI observa que “Ao mesmo tempo em que o sistema Westfaliano de, equiparadamente e simultaneamente, estados soberanos territorialmente independentes iam se formando, um sistema colonial e imperial totalmente diferente ia se estabelecendo além da Europa”. (SETH, 2011)

Segundo Seth (2011), em *Imagined Communities*, Benedict Anderson argumentou que a nacionalidade não era um fato que inevitavelmente conduziu o mundo a ser dividido entre tantas nações-estados, mas que a nacionalidade e a nação foram artefatos na construção deste sistema internacional moderno. É uma demarcação do pensamento moderno, que, em um nível significativo perdemos a capacidade de imaginar a comunidade política de uma forma outra que de estado e nação. Por este motivo os colonizados em sua condição de resistência, frequentemente precisaram se resguardar sob uma bandeira do nacionalismo e buscaram sua emancipação sob o formato de um estado-nação soberano.

### **1.1.1 Pós Colonialismo nos Estudos de Segurança Internacional**

A história das relações internacionais é concebida primeiramente em termos de sucessivos conflitos entre as grandes potências e a ascensão e queda de estados poderosos. Tradicionalmente, os estudos de segurança foram vinculados às relações entre e dentre as grandes potências do sistema internacional, este concebido como composto por estados territoriais soberanos, podendo estes estados serem classificados como mais fortes ou mais fracos. (BARKAWI; LAFFEY 2006)

O período após 1945 é visto como um conflito entre o Ocidente e o Oriente, isso é, entre coalizações competidoras organizadas pelo EUA e pela URSS. Em termo de presunções espaciais, o que é mais evidente sobre essas periodizações bastante convencionais e

largamente abrangentes é que a política internacional é considerada por estar acontecendo quase que exclusivamente na Europa, ou no hemisfério norte. (BARKAWI; LAFFEY 2006)

Para Seth, uma grande parte das Relações Internacionais demonstra pouco interesse na história, uma vez que a história não é significativamente importante em consequência do caráter definitivo da ordem internacional ser a anarquia entre os estados, considerada transcendente à história. Os segmentos realistas e neorealistas das RI afirmam que as regras que governam a interação entre estados não aparentam ter relação com a cultura, posto que estados simplesmente existem, e por sua natureza buscam por seus interesses, senão são compelidos a buscá-los pelas circunstâncias sistêmicas e estruturais da anarquia. (SETH, 2011)

Em contraposição ao realismo, os liberais, procuram regular o conflito entre os estados e aliviar suas consequências humanitárias por meio de uma mudança de postura na adoção de normas e instituições domésticas e internacionais. Para evidenciar seu argumento, apontam as instituições internacionais como a Liga das Nações, as Nações Unidas e o regime de não proliferação nuclear, que ainda que dominados pelos interesses das grandes potências ocidentais, são primariamente um produto de diplomacia. (BARKAWI; LAFFEY 2006)

Algumas exceções dentre os acadêmicos das RI – como os de defensores da teoria de conflitos entre civilizações – realmente acreditam que nações-estados representam culturas e civilizações. O que aparenta ser mais uma tentativa de fazer o mundo desta maneira do que uma caracterização fiel de como ele realmente é. A Organização das Nações Unidas continuamente se encontra em uma contradição ao defender, simultaneamente, o direito da autodeterminação dos povos e a integridade territorial e soberania das existentes estados-nações, integridade e soberania estas que estariam resguardadas não apenas de “desafios externos”, mas também de subnacionalismos. Esta garantia de integridade territorial de forma alguma torna os estados-nação isomórficos a pessoas ou culturas, não mais que adoção da lei internacional e diplomacia que torna esses procedimentos “neutros”. (SETH, 2011)

A definição clássica sociológica, primeiramente desenvolvida por Maquiavel, enfatiza o uso da força, exclusivamente, como o elemento fundamental do estado. Uma definição mais ampla envolve a ideia de um “contrato social”, que foca no relacionamento entre o estado e o cidadão. Essa ideia foi desenvolvida pelo filósofo político, Thomas Hobbes no século XVII. Hobbes argumentava que indivíduos vivendo sem um estado e estado de direito se encontram em situação de guerra, de todos contra todos, aonde a vida seria caracterizada como “solitária, pobre, nojenta, brutal e curta”. Sua ideia era a de que indivíduos assinariam voluntariamente

um contrato social com um governo soberano absoluto – o Estado – abrindo mão de algumas liberdades em troca de garantias de paz e segurança. (DI JOHN, 2008)

Pensadores ocidentais usaram a noção do “estado de natureza” para diferenciar civilização e aqueles que encontraram no hemisfério ocidental após 1492. O “estado de natureza” em si foi uma interpretação daqueles que localizaram civilização e lei na Europa assim que a Europa iniciou a destruir a civilização existente dessas comunidades. A noção central do pensamento político ocidental, só se tornou possível como um resultado de um encontro a Europa Imperial com populações aborígenes. Ao mesmo tempo, habilitou e legitimou a desapropriação e apropriação de terras pela Europa. Desse modo, o “estado de natureza” contribui na construção de um mundo categoricamente dividido em Ocidente e Não Ocidente. (BARKAWI; LAFHEY 2006)

A violência contemporânea na África é frequentemente explicada em termos de ausência de instituições fortalecidas e atributos associados à modernidade europeia, tais como a soberania, ao invés de uma consequência de um longo histórico de interação colonial e pós-colonial com o Ocidente. Um aspecto fundamental para um entendimento além do eurocentrismo é que não se tem Norte sem o Sul, para o desenvolvimento do ocidente, a exploração e subjugação do não-ocidente foi crucial, o que se reflete até os dias de hoje nos estados que foram não apenas explorados, como construídos artificialmente.

## **1.2 Estados Falidos**

A discussão sobre Estados Falidos ganhou força com o fim da Guerra Fria, quando começaram a ser vistos como uma possível ameaça à segurança internacional. A desordem de um Estado fracassado deriva, em grande parte dos casos, como consequência de um imperialismo anterior, como é claramente o caso da Somália ou ainda de toda a África. Durante a Guerra Fria, muitos dos novos Estados pós-coloniais dependiam da tutela dos EUA ou da URSS para se relacionar no sistema internacional, com a queda do muro de Berlim os atuais pacotes de ajuda econômica e militar desandaram, contribuindo como fator importante para as suas falências. (COYNE; DAVIES, 2007)

Qualquer definição de falência de estado precisa iniciar com entendimentos das definições de um estado. De acordo com o direito internacional público, um estado se define quando uma entidade política é reconhecida por outros estados como a mais alta autoridade política em um determinado território e é tratado como um semelhante dentre a comunidade internacional de estados. Outra definição comum no direito internacional consuetudinário declara que a situação do estado existe somente quando uma entidade política possui uma

população permanente, um território definido, um governo e a capacidade de adentrar em relações com outros estados. (JOHN, 2008)

Helmn e Ratner, segundo John (2008), estavam entre os primeiros analistas a utilizar o termo 'estado falido'. Eles estavam preocupados com um "novo fenômeno perturbador" por meio de qual um estado estaria se tornando "incapaz de se manter como um membro da comunidade internacional". Eles argumentavam que um estado falido colocaria em risco seus próprios cidadãos e também poderia atingir seus vizinhos por meio de fluxos de refugiados, instabilidade política e conflitos aleatórios. (JOHN, 2008)

Em uma definição de "Estados fracassados", Krasner define:

Em alguns países, as estruturas de autoridade entraram totalmente em colapso, ou, se elas existem formalmente, são conchas ocas. Os serviços, como de saúde e educação, são dolorosamente inadequados. Os direitos humanos são ignorados. A infraestrutura se deteriorou. A corrupção é desenfreada. As fronteiras são desreguladas. A moeda nacional foi substituída por dólares ou outro meio de troca internacionalmente reconhecido. O PIB decai. A expectativa de vida diminui. Direitos humanos básicos são pisoteados. O crime se alastra. Grupos armados operam dentro das fronteiras do Estado, mas fora do controle do governo. A pobreza é endêmica. (KRASNER, 2006, p. 38 apud MONTEIRO, 2000).

Em uma versão mais sucinta Chomsky define: "Estados fracassados são identificados pela incapacidade de dar segurança à população, de garantir direitos no país e no exterior e de manter o funcionamento de instituições democráticas". (CHOMSKY, 2009). Nesse sentido, estes Estados passam a ser considerados uma ameaça para a segurança internacional e também a sua própria população.

De acordo com Rotberg, citado por John (2008). estados-nações falem porque não conseguem mais oferecer bens políticos positivos para a sua população. O seu governo perde legitimidade, e aos olhos de seus cidadãos diante de uma crescente pluralidade, a nação-estado em si se torna ilegítima. Essa perda de legitimidade muitas vezes pode ser motivada por governos centralizadores de poder, aonde a elite governante não representa uma parcela significativa de sua população. (JOHN, 2008)

A maior ferramenta atual para se examinar Estados Falidos, ainda que seu conceito não seja claramente definido, pertence a uma Fundação independente, apartidária, sem fins

lucrativos para pesquisa e organização educacional – Fund for Peace – que trabalha para prevenir conflitos violentos e promover segurança sustentável. Este fundo procura promover segurança sustentável por meio de pesquisas, treinamentos e educação, engajamento da sociedade civil, construindo pontes entre diversos setores, e desenvolvendo tecnologias e ferramentas para formadores de opinião.

A definição que o *Fund for Peace* dá a Estados Fracassados é a de que

Um Estado que está falhando em diversos atributos. Um dos mais comuns é a perda do controle físico do território ou do monopólio do uso legítimo da força. Outros atributos de falência estatal incluem erosão da legitimidade das autoridades de tomar decisões coletivas, uma incapacidade de prover serviços públicos razoáveis, e a incapacidade de interagir com outros Estados como um membro em sua totalidade.

Anualmente é produzido um ranking com 177 países - The Failed States Index, com 12 indicadores de estabilidade, a partir da ferramenta metodológica *Conflict Assessment Software Tool* (CAST), e que é publicado pela revista *Foreign Policy*. Os 12 indicadores incidem em:

Sociais:

- Pressão demográfica ascendente;
- Movimentos de refugiados e deslocados internos;
- Revoltas/Busca por vingança;
- Migração crônica do capital humano;

Econômicos:

- Desenvolvimento econômico desigual;
- Pobreza e severo declínio econômico

Político e Militar:

- Legitimidade do Estado;
- Deterioração progressiva do serviço público;
- Violação dos direitos humanos e Estado de Direito;
- Aparato de segurança
- Surgimento de elites por facção
- Intervenção de atores externos

Em 2013, o Sudão do Sul estreou oficialmente no ranking em 4º lugar, ficando atrás da Somália, Congo e do Sudão. Algumas de suas particularidades, como o fato ter sido criado em 2011 parece não entrar na equação do *The Fund for Peace*. Ainda, se considerarmos todos os indicadores que o Fundo leva em consideração e os dados disponibilizados no ranking\*, bem como as definições dos outros atores apresentadas, poderíamos afirmar que uma parcela significativa dos Estados analisados – apenas Estados-membros da ONU contabilizam no ranking – estariam em processo de falência. Dos 178 Estados 138 não parecem indicar índices para representar um Estado bem sucedido.

Desses aspectos inerentes aos Estados considerados Falidos, John discorre sobre o caráter permanente da violência, e afirma que a direção de tal violência contra um governo ou regime existente, e o caráter vigoroso da demanda política ou geográfica para a participação na autonomia ou de poder é o que racionaliza ou justifica tal violência que identifica um Estado Falido. Nesse sentido, violência política ou criminosa não necessariamente condicionam falência e a ausência de violência também não exprime que Estado não tenha falido. (JOHN, 2008)

Deve ser ressaltado que este trabalho não pretende estudar como os Estados se tornam falidos ou frágeis, mas sim a maneira que as intervenções internacionais, como a missão de paz no Sudão do Sul, afetam esses Estados que as recebem. Também pretende se estudar como a construção do conceito de Estado, e consequentemente de Estado Falido influencia o funcionamento da comunidade internacional, seja na busca da segurança internacional ou na garantia dos direitos humanos universais. O que acontece frequentemente é que as práticas políticas locais desses Estados podem ser estruturadas, em valores completamente diferentes daqueles inerentes a noção de construção institucional no contexto de intervenções internacionais. (ROCHA, 2009)

### **1.3 As missões de paz e a Responsabilidade de Proteger**

As operações de paz existem há mais de 50 anos, e evoluíram com a passar do tempo em termos de mandato, foco e escopo. Atualmente, a definição de peacekeeping se expandiu na maioria dos casos para uma operação de paz mais complexas, ao passo que os componentes militares tem sido relacionados a tarefas de construção de estados. As operações de peacebuilding – construção de paz – abrangem tarefas multidimensionais, lidam com as causas do conflito, incluindo problemas estruturais, visam reconstruir uma nação e um estado, estabilidade política, recuperação econômica, transição social para uma equilibrada

distribuição de riquezas e recursos para prevenir a erupção de hostilidades. (AMMITZBOELL, 2007)

Nessa seção serão apresentadas as missões de paz e as suas características e classificações. Os conceitos de responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger também são desenvolvidos, considerando as intervenções internacionais.

### **1.3.1 Os tipos de missões de paz**

Podemos afirmar que as missões de paz, por serem fundadas na autodeterminação e soberania são uma das questões que geram mais controvérsias nas relações internacionais, bem como no campo de estudos das Relações Internacionais. A Carta das Nações Unidas - CSNU não prevê esse tipo de operação, o Capítulo VII da CSNU é a única exceção à proibição do uso da força, e é por meio desta exceção que estas missões costumam ser legitimadas e legalizadas.

A questão do emprego da força com propósitos humanitários ganhou espaço na agenda internacional de modo mais evidente a partir da década de 1990. A confrontação ideológica e a bipolaridade durante a Guerra Fria revelaram pressões de ambos os lados em favor da intervenção, tanto em situações de conflitos internacionais quanto em conflitos internos. Era comum que as intervenções fossem realizadas por apenas um Estado, em ações sem qualquer caráter multilateral como as intervenções norte-americanas no Vietnã, a soviética no Afeganistão, e sul-africana e cubana em Angola. (BIERRENBACH, 2011)

O formato das missões de paz que conhecemos atualmente se iniciou com a presença de observadores internacionais desarmados que tinham como objetivo realizar a observação militar da situação para que fossem constituídas as Forças de Paz, formadas por unidades militares e policiais, além de quadros administrativos de civis e pessoal de apoio.

Apesar do termo *peacekeeping* ter sido criado na década de 50, o gerenciamento internacional de violência política tem um histórico mais longo. É evidente que o papel da *peacekeeping* na política global não é um consenso, apesar de existirem mais pontos de acordo do que discordância atualmente. Em termos gerais, as duas percepções atuais se dividem em termos “westfalianos” e termos “pós-westfalianos”. O primeiro se traduz em uma visão aonde se acreditava que a função primária das missões era dar assistência o estabelecimento da paz entre estados. Nessa perspectiva, a condução, persuasão ideológica e organização política dos estados não são pertinentes aos *peacekeepers*, desde que um estado desempenha as normas Westfalianas de soberania autônoma e não intervenção nos assuntos domésticos de outros estados. Nesse cenário mais extremo, a perspectiva sugere que o

sofrimento humano dos estados, não importa o quão excruciante, não deveria concernir os objetivos das operações de paz salva a exceção de ameaçar diretamente a ordem internacional e a manutenção de paz e segurança entre os Estados. (Bellamy, 2010)

A visão “pós-westfaliana” sugere que relações pacíficas duradouras entre Estados requerem a existência de sociedades e regimes democráticos liberais incorporados aos Estados. Baseado no pressuposto de que a paz doméstica e a condução das políticas externas é inextricavelmente relacionada a natureza dos sistemas políticos e jurídicos de um Estado, ameaças a paz e segurança internacional não se reduzem a atos de agressão entre Estados, mas bem como podem surgir de conflitos violentos e governança iliberal no interior dos Estados. (BELLAMY, 2010)

Mais adiante, os proponentes dessa segunda perspectiva argumentam que os Estados tem o dever de proteger sua população de calamidades como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, e que quando estes falham em cumprir o seu dever a comunidade internacional adquire a obrigação de proteger as populações vulneráveis. Conseqüentemente, o poder das operações de paz em termos pós westfalianos não se restringe a manutenção da ordem entre Estados, mas assume uma tarefa mais ambiciosa de promover, e eventualmente impor, paz, segurança e reconstrução política, econômica, institucional e social no contexto doméstico dos Estados. Isso seria alcançado por meio da criação de políticas e sociedades liberais democráticas nos Estados que passaram por conflitos violentos. Em princípio, não há uma razão intrínseca que compele a limitação de soberania em casos de genocídio, crimes contra a humanidade ou limpeza étnica a uma construção de economias, políticas e sociedades liberais. Na prática, operações no contexto pós westfalianos tem se comprometido geralmente a implantação de ideias liberais democráticas no âmbito da soberania. (BELLAMY, 2010)

As operações de paz da ONU não evoluíram de uma maneira clara e linear, os conceitos de operações de paz que mais se adequam as operações atuais são as definidas por Bellamy. Baseando se em objetivos específicos de cada missão, o autor dividiu as operações em sete categorias. Sendo elas: missão de paz tradicional, missão de paz preventiva, missão de paz ampla, imposição de paz, missão de assistência à transição, gestão de transição e missão de apoio à paz.

A missão de assistência à transição são operações multidimensionais que envolvem a disposição de tropas militares, polícias e pessoal civil para assistir as partes na implementação de um arranjo político ou a transição de uma paz sustentada por agências internacionais para um autônomo. Elas costumam se estabelecer após um cessar fogo e um acordo político ter

sido alcançado, dessa maneira os atores externos assumem um papel de mediação. Os mandatos dessas operações normalmente orbitam em torno da execução de um acordo de paz. Um fato para se atentar é que na missão de assistência acredita-se que a paz pode ser construída pelas autoridades locais apenas quando suas capacidades institucionais, cultura política e infraestrutura econômica suficiente forem estabelecidas. (BELLAMY, 2010)

#### **1.4 A Responsabilidade de proteger**

Uma internacionalização dos direitos humanos se inicia após o fim da Segunda Guerra Mundial, dessa forma, um conjunto de regras sociais de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana passou a ser reconhecida internacionalmente. Cançado Trindade, segundo Peres (2012), afirma que se iniciou um processo de Humanização do Direito Internacional, uma legitimidade da preocupação da comunidade internacional com as condições de pessoas humanas por todo o mundo. O Estado tem seu princípio de soberania extrapolado com o surgimento de outros princípios, como o da indivisibilidade, interdependência e da universalidade dos direitos humanos. (PERES, 2012)

O conflito entre direitos humanos e soberania tem sido atualmente direcionado para a evolução da noção do conceito de “soberania enquanto autoridade” para “soberania enquanto responsabilidade”, que diz respeito a um padrão mínimo de direitos humanos. Foi nessa perspectiva que surgiu o recurso à intervenção pela força como alternativa para uma efetiva aplicação das normas humanitárias globais. Uma vez que essa alternativa de imposição de justiça se opõe à ordem até então vigente, baseada no princípio de soberania e da não intervenção e da proibição do uso da força, encontramos um conflito entre os princípios de um Estado soberano, que é um dos pilares definidores do sistema internacional, e das nações unidas. (PERES, 2012 )

Em 2000, o governo do Canadá apresentou a Assembleia Geral das Nações Unidas, o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Intervenções e Soberania Estatal – CIISE, que abrangia especialistas mundiais com visões divergentes sobre o assunto, que era discutido de pontos de vistas diversos relacionados a intervenções humanitárias, esses sendo legais, políticas, operacionais e morais.

O tema central da CIISE é o conceito da “Responsabilidade de Proteger”, que ficou conhecido como R2P ou RtoP. Retrata a ideia de que Estados soberanos possuem a

responsabilidade de proteger seus cidadãos de calamidades que podem ser evitadas. Considera também que a concepção de que a incapacidade de proteger sua população legitima a intervenção da comunidade internacional. Ainda, afirma que a soberania estatal implica responsabilidades, e que a responsabilidade primária pela proteção de seu povo recai sobre os Estados. (CIISE, 2001, p.11)

A comissão propõe que:

“Onde uma população estiver sofrendo danos graves, como resultado do fracasso da guerra, da insurgência, da repressão, ou como consequência de Estados Falidos, e quando o estado em questão mostra-se relutante ou incapaz de cessar ou evitar tais danos, o principio da não intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger.” (CIISE, 2001, p XI)

O que a comissão pretende colocar em discussão é a mudança do entendimento das condições para o exercício soberano desde 1945, e assim afirma que a soberania implica uma dupla responsabilidade, uma externa que diz respeito à soberania de outros Estados, e outra interna, que diz respeito à dignidade e aos direitos fundamentais de todas as pessoas dentro do Estado. (PERES, 2012)

Kofi Annan, ex-secretário-geral da ONU, apresentou duas noções de soberania – a estatal e a individual – que devem ser compreendidas no século XXI:

A soberania estatal, em seu sentido mais básico, está sendo definida não só pelas forças da globalização e da cooperação internacional. Atualmente, Estados são amplamente entendido como instrumentos a serviços de seus povos, e não o contrário. Ao mesmo tempo, a soberania individual – que significa a liberdade fundamental de cada indivíduo, consagrada na Carta da ONU e em tratados internacionais posteriores – tem sido reforçada por uma consciência ampla e renovada dos direitos individuais. Ao lermos a Carta, somos, mais do que nunca, conscientes de que seu objetivo é proteger os seres humanos individuais, não aqueles que os abusam. (ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty, The Economist, Sep. 18, 1999.)

Além disso, a Comissão possui a visão de que o debate acerca da intervenção por propósitos de proteção humanos não deve focar apenas no “direito ou dever de intervir”, mas na “responsabilidade de proteger”, com o intuito de não somente mudar a terminologia, mas

também uma mudança de perspectiva ao não se utilizar a linguagem tradicional. O princípio da “Responsabilidade de Proteger” foi formalmente aceito pelas Nações Unidas por meio da Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2005, a resolução afirma a responsabilidade da comunidade internacional de proteger o ser humano contra quatro crimes internacionais específicos: crimes contra a humanidade; genocídio, crime de guerra e limpeza étnica. (PERES, 2012)

Fonseca e Belli (2013) afirmam que “A doutrina” R2P diz respeito à reconciliação entre a soberania clássica, derivada de um mundo regido primordialmente pelas relações entre Estados, mundo westfaliano, e as obrigações crescentes assumidas pelos Estados no campo dos direitos humanos, em um processo de progressiva afirmação do indivíduo como sujeito de direitos na cena internacional. A relativização da soberania por um lado, poderia levar a medidas coercitivas motivadas por interesses particulares, ainda que a favor dos direitos humanos, e sem a garantia de melhora do bem-estar da população. E por outro lado, a absolutização da soberania poderia ser usada como artifício pelos Estados cometerem abusos contra sua população sem terem que prestar contas à comunidade internacional. (FONSECA; BELLI, 2013)

#### **1.4.1 A Responsabilidade ao proteger**

O Brasil dá a sua contribuição para o assunto com o lançamento do conceito “Responsabilidade ao Proteger”, também conhecido pela sigla RWP. Uma vez que a comunidade internacional decide não ser indiferente em face de massacres e atrocidades contra a população, não deixa de ser igualmente relevante evitar que o impulso de reagir para encerrar tais agressões coloque a perder a iniciativa pelo uso inadequado, precipitado ou negligente dos meios escolhidos. (FONSECA; BELLI, 2013)

Os elementos que constituem a RWP foram construídos no contexto de uma possível deslegitimação da R2P, Fonseca e Belloni listam seus principais elementos:

- A ênfase na diplomacia preventiva;
- Rigor nos esforços para esgotamento de todos os meios pacíficos;
- Uso da força apenas em casos excepcionais;
- Limitação na autorização do uso da força;
- Escopo da ação militar deve ser subordinado ao mandato conferido pela ONU;

- O uso da força deve produzir o menor grau possível de violência e instabilidade, e de forma alguma deve causar mais dano do que se autorizou prevenir;
- Necessidade de reforçar os procedimentos do Conselho de Segurança para monitorar e avaliar a maneira na qual as resoluções são interpretadas; e
- O Conselho de Segurança deve assegurar a prestação de contas daqueles a quem é outorgada autoridade para o uso da força.

Em setembro de 2011, o tema da RWP foi incluído no discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura da Assembleia Geral da ONU. Foi lançada uma nota conceitual intitulada “Responsibility While Protecting: Elements for Development and Promotion of a Concept”. Com a intenção de destacar a relevância dos riscos de se estabelecer um automatismo entre violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos e a necessidade do uso da força.

Em um pronunciamento, o Ministro Antonio Aguiar Patriota atentou para o fato: “Antes de se empenhar em uma ação militar espera-se que a comunidade internacional realize uma análise abrangente e criteriosa de todas as consequências que daí podem decorrer. O uso da força sempre traz consigo o risco de causar mortes involuntárias e de disseminar a violência e a instabilidade. O fato de que ela seja utilizada com o objetivo de proteger civis não faz das vítimas colaterais ou da desestabilização involuntária eventos menos trágicos. (Nova York, 2012, 21 de fevereiro)

Contrariando um dos aspectos fundamentais das missões de paz, Patriota atenta para os riscos do uso da força, que é considerado essencial principalmente em seus momentos iniciais, para que se consiga suprimir as forças hostis. Ainda reforça que “o uso da força deve produzir o mínimo possível de violência e de instabilidade. Sob nenhuma circunstância podem-se gerar mais danos do que se autorizou evitar.”. Patriota também afirma que procedimentos precisam ser aprimorados no Conselho de Segurança para monitoramento e a avaliação da maneira como as resoluções são interpretadas e aplicadas, para assegurar a responsabilidade de proteger.

O conceito introduzido pelo Brasil teve uma recepção positiva no ambiente das Nações Unidas, ainda que com algumas restrições. Alguns temem que o conceito possa atrapalhar o uso prático da Responsabilidade de Proteger, ao criar etapas e condições que

devem ser cumpridas antes que o uso da força seja autorizado, o que poderia ser um empecilho em situações em que o uso da força seja urgente. (FONSECA; BELLI, 2013)

A RWP tem a intenção de aperfeiçoar a doutrina R2P, com a intenção de estimularo debate acerca das regras que são utilizadas para o uso da força em nome da proteção da pessoa humana, afirmando que o uso da força não é necessariamente o único ou principal instrumento para situações extremas. Fonseca e Belli ainda apontam para o fato de que interesses das potências possam interferir na utilização da R2P, afirmam que:

A tentativa brasileira é a de trabalhar nesse espaço contraditório em que há uma tensão permanente entre valores universais e interesses setoriais e particulares, entre a afirmação do direito e as manobras do poder, entre a legitimidade do multilateralismo e as maquinações do unilateralismo.

A RWP ao articular seus elementos principais não inovou em sua maioria, uma vez que vários dos elementos citados já estão presentes ou decorrem de obrigações e compromissos da Carta da ONU e das resoluções que estabelecem as operações de paz. O elemento que se destacou foi uma preocupação com o reforço dos procedimentos no CSNU para monitorar e avaliar os mandatos lançados sob a doutrina da R2P, esse aspecto pode contribuir para a criação de um debate e um controle de qualidade das operações no âmbito do CSNU, para que a arbitrariedade possa ser evitada, assim evitando uma deslegitimação das operações de paz. (FONSECA; BELLI, 2013)

O conceito introduzido pelo Brasil teve uma recepção positiva no ambiente das Nações Unidas, ainda que com algumas restrições. Alguns temem que o conceito possa atrapalhar o uso prático da Responsabilidade de Proteger, ao criar etapas e condições que devem ser cumpridas antes que o uso da força seja autorizado, o que poderia ser um empecilho em situações em que o uso da força seja urgente. (FONSECA; BELLI, 2013)

Welsh por outro lado acredita que a RWP sustenta e contribui para a evolução da R2P, sendo consistente com os valores brasileiros, mas também com seus interesses, particularmente em um sistema internacional multilateral. Mas apontam para o fato de que o Brasil agora tem um desafio, possui uma oportunidade crítica para ajudar reestabelecer o consenso fraturado da R2P e desenvolver mecanismos práticos para sua realização. Caso contrário, o Brasil terá a incumbência de admitir que apenas disparou críticas a excursão de intervenções ocidentais, sem estipular recomendações concretas para futura crises da comunidade internacional. (WELSH, 2013)

## 1.5 A Construção de Estados

Vários aspectos das operações de peacebuilding são semelhantes aos utilizados nas intervenções de Construção de Estados, que tem uma longa história na política externa americana, mas é evidente que não apenas os Estados Unidos como a comunidade internacional tem se envolvido em novos esforços para a construção de estados em uma proporção crescente desde 1989. Um estudo aponta que desde o fim da Guerra Fria ocorreu uma nova intervenção de construção de estados a cada dois anos. (FUKUYAMA, 2006)

Historicamente, as tentativas de construção de estados por autoridades estrangeiras são notáveis principalmente por seus desapontamentos, e não triunfos. Dentre as grandes potências os Estados Unidos é por ventura o mais ativo e persistente “construtor de estados”, dos mais de 200 casos de uso da força pelos EUA desde 1990, 17 casos podem ser considerados tentativas de construção de estados. (PEI; AMI; GARZ; 2006)

As terminologias Nation building e State building causam divergências entre europeus e americanos. Quando americanos se referem à nation-building é na verdade state-building, isto é, construção de instituições políticas, que por consequência promovem desenvolvimento econômico. A formação de uma nação implica na ascendência de uma comunidade de valores compartilhados, por meio de tradições e de memória histórica, esse processo raramente é construído de fora para dentro, já que pressupõe um dado histórico-evolutivo que não é capaz de ser planejado. Neste trabalho a expressão construção de estados dirá respeito ao conceito de nation-building apresentado por Fukuyama. (FUKUYAMA, 2006)

A construção de estados circunda dois tipos de atividades distintas, reconstrução e desenvolvimento. Reconstrução refere-se à restauração de sociedades danificadas por guerras ou conflitos para sua situação pré-conflito. Desenvolvimento, diz respeito à criação de novas instituições e promoção de crescimento econômico permanente, eventos que transformam a sociedade em algo que nunca foi antes, entretanto requer domínio local a longo prazo. (FUKUYAMA, 2006)

Atenta-se aqui para o fato de que a construção de estados possui objetivos além daqueles de uma intervenção militar, visando estabelecer e desenvolver nos Estados capacidades de cultivar uma estrutura estável que permaneça após a retirada da presença internacional.

Em alguns aspectos, a reconstrução pode até se tornar o inimigo de um desenvolvimento consistente. A reconstrução requer uma intervenção externa rápida e massiva para estabilizar conflitos, reconstruir infraestrutura e lidar com questões humanitárias. Quando o governo local é, por definição, incapaz de prover essas funções, é

frequentemente ultrapassado ao passo que forças militares, agências humanitárias e ONGS inundam o país. A construção de capacidades acaba tomando uma posição secundária para que o serviço seja entregue, portanto o que se tinha como objetivo com a reconstrução pode ter um resultado que é exatamente o oposto que se visava atingir, a pequena capacidade existente é enfraquecida com a presença de estrangeiros ricamente dotados de capacidades e recursos. (FUKUYAMA, 2006) A intervenção internacional também pode gerar conflitos entre grupos locais rivais, frequentemente é associada com xenofobia, racismo e ao crescimento do crime organizado. (COYNE; DAVIES, 2007)

Para distinguir intervenções militares comuns de tentativas de construção de estados são aplicados três critérios. Estes critérios se referem a intervenções praticadas pelos Estados Unidos, mas pode ser claramente observado que também podem ser aplicados a operações e missões das Nações Unidas. O primeiro critério é que deve existir uma mudança de regime ou a sobrevivência de um regime que caso contrário colapsaria. A mudança ou sobrevivência de um regime é o objetivo central da construção de estados, uma vez que a autoridade internacional deve depor um regime hostil para que obtenha sucesso na missão. O segundo critério é a disposição de um número significativo de tropas. Uma mudança de regime pode ocorrer sem o uso obrigatório de tropas, mas geralmente a construção de estados requer um comprometimento de longo prazo de tropas, que são necessárias não apenas em combater forças hostis, mas também para realizar funções administrativas essenciais. Por último, o critério que diferencia a construção de estados de uma intervenção internacional comum é o uso de pessoal militar e civil na administração política do Estado. Na construção de estados o apoio civil é fundamental para o bom funcionamento da operação, influenciando processos de eleição de novos líderes, reestruturando as instituições políticas chaves do Estado e participando de sua rotina administrativa. (PEI; AMI; GARZ; 2006)

Flournoy lista seis lições aprendidas com as experiências norte-americanas de construção de estados. Em primeiro lugar, uma operação bem sucedida requer uma estratégia abrangente, acompanhada de mecanismos de integração dos esforços de variadas agências e atores. Segundo, o comando e controle do programa de ação e a delimitação de autoridade entre forças civis e militares deve ser claramente definida antes do início da missão. Terceiro, um forte apoio público, doméstico e internacional, deve ser cultivado desde o começo, bem como mantido durante toda a operação. Quarto, as forças militares devem ser adaptadas a natureza e escopo de cada missão, e uma força civil rapidamente destacável é um componente crítico para o uma construção de estado bem sucedida. Quinto, uma vez que iniciada a operação, os tomadores de decisão antigos devem sustentar a supervisão política e

continuamente reexaminar a missão para garantir que sua execução se mantém consistente de acordo com seus objetivos e estratégia. Por último, a transição de poder bem sucedida ou a entrega de responsabilidade deve ser meticulosamente planejada e orquestrada. (FLOURNOY, 2006)

A fase do desenvolvimento, por contraste, requer um eventual desmame de atores locais e instituições da dependência de ajuda estrangeira. Isso é conceitualmente simples, mas extremamente difícil de executar na prática. Primeiramente, são raros os casos que as instituições locais são consolidadas suficientes para por em prática tudo que tem a intenção de fazer. Os agentes da construção de estados adquirem o hábito de governar e de tomar decisões, e são relutantes a permitir que seus locais protegidos cometam os próprios erros, frequentemente carecem de lucidez sobre o seu próprio impacto na população local. Eles falham em entender em como sua presença contínua no país tende a enfraquecer precisamente aquelas instituições que eles procuram fortalecer. (FUKUYAMA, 2006)

Fukuyama aponta que a dificuldade em sustentar sozinho as exigências requeridas para administrar um país diretamente, a inexperiência dos outsiders em governar são motivos para que os atores externos transfiram parcela de seu poder durante o processo de construção de estados. Quanto antes os atores locais se engajarem, melhores são as perspectivas em se criar instituições sustentáveis que sobrevivam à saída dos interventores. No entanto, o autor sugere que essas medidas sejam tomadas apenas no caso de haver uma pré-disposição a existência mínima de uma estrutura no governo que seja capaz de realizar uma parte das necessidades locais, uma vez que se corre o risco de interesses particulares locais de desvirtuar o processo de reconstrução, para que as novas estruturas sirva para atender interesses particulares de elites em detrimento do restante da população. (ESCOTO, 2009)

### **Conclusão do capítulo**

Podemos perceber que no sistema internacional prevalece a relação entre os Estados. Por motivos históricos e estruturais, toda e qualquer comunidade precisou buscar sua independência na forma de um Estado/nação para que fosse reconhecido como soberano pela comunidade internacional. O direito da autodeterminação dos povos entra em conflito com a integridade territorial e soberania, o que acaba por causar conflitos internos, principalmente em países que sofreram uma colonização e tiveram sua delimitação territorial decidida por terceiros, como é o caso de vários países da África, dentre estes o Sudão do Sul. Esses conflitos internos possuem suas causas enraizadas nesses processos históricos de exploração e colonização, e acabam gerando os chamados subnacionalismos.

Esses conflitos internos acabam por enfraquecer as instituições de um Estado, a perda do controle físico do território ou do monopólio do uso da força deslegitimam o papel Estado como provedor de serviços e direitos para a sua população. Dessa maneira, a intervenção pela comunidade internacional se torna legitimada por meio do conceito da Responsabilidade de Proteger, que afirma que a soberania estatal implica responsabilidades.

A forma atual de intervenção da comunidade internacional em casos de Estados que são considerados falidos são as missões de paz, que evoluiu desde a manutenção de paz para a construção de paz e de capacidades. Nas missões de gestão de transição, há uma multidimensionalidade mais complexa do que nas outras missões, por essa envolver questões ligadas à transformação dos Estados e da sociedade e fortalecimento de instituições, essa multidimensionalidade complexa se assemelha com o conceito de construção de estados, concebido por Fukuyama.

A questão aqui é que muitos desses Estados considerados Falidos não optaram primeiramente por serem Estados, dentro da concepção westphaliana, e também não tiveram a chance de se estabelecer como Estados efetivamente soberanos devido ao seu processo histórico de exploração colonial. Essa imposição pelo sistema colonial tem suas consequências percebidas quando esses Estados perdem sua legitimidade, tanto no âmbito nacional quanto internacional, por não se tratar de uma representação do seu povo. O que muitas vezes acontece é uma tentativa de transferência de instituições e valores de uma sociedade ocidental, por meio da construção de estados, não compatível com a maioria dos países que recebem essas missões de paz.

Como consequência a tentativa de construção de um Estado legítimo e representativo pode falhar e criar uma dependência da presença internacional para manter sua estabilidade. Uma estabilidade de curto prazo alcançada pela instalação de um regime “fantoche” geralmente desenvolve em uma instabilidade perdurável, criando a necessidade de intervenção prolongada. A intervenção internacional também pode gerar conflitos entre grupos locais rivais, frequentemente é associada com xenofobia, racismo e ao crescimento do crime organizado.

## **A independência do Sudão do Sul e o estabelecimento da UNMISS**

O Sudão do Sul se tornou um país independente, em 9 de julho de 2011, por meio de um referendo com 98.83% a favor da secessão. A independência do Sudão do Sul foi a culminação de um processo de paz com duração de seis anos e um capítulo novo em uma região que nos últimos 50 anos passou por uma interminável guerra civil.

Nessa seção serão estudados os antecedentes históricos que culminaram na independência do Sudão do Sul e o estabelecimento da UNMISS. Em primeiro lugar é necessário uma visão pós-colonial da formação do estado no Sudão e no Sudão do Sul. Será demonstrado o processo de marginalização da população do sul do Sudão desde o seu período colonial, a formação do Estado unificado do Sudão, os principais conflitos que contribuíram para a independência do Sudão do Sul, e o processo que desencadeou nesta independência.

### **2.1 - Antecedentes Históricos**

O Sudão, antes da independência do Sudão do Sul, era o país com o maior território do continente africano, e segundo um estudo antropologista existiam mais de 600 tribos e 400 línguas diferentes entre a sua população de 38 milhões de habitantes. Por um período aproximadamente de 150 anos, como parte do Império Otomano e então pela dominação Britânica, o Sudão foi governado por estrangeiros. Essas potências colonizadoras utilizaram um grupo pequeno de árabes mulçumanos para uma centralização de poder de uma forma geral, incluindo desde a economia do país à educação e sistema de saúde, o que viabilizou uma marginalização da maioria da população, que se encontrava na periferia. (WILLIAMSON, 2010)

O conflito entre Sudão e Sudão do Sul é considerado um dos mais longos e violentos do continente africano, geralmente é analisado por diversos pontos de vista, entre árabes e africanos, religião, entre mulçumanos e cristãos, entre nativos e colonizadores, geográficos, entre o norte e o sul e por controle de recursos naturais como petróleo e outros minerais. (ZAMBAKARI, 2012)

As causas dos conflitos entre o Sudão e o Sudão do Sul quando relacionadas à política e governança nos apresenta o conceito de um “estado marginalizado”. A falta de uma distribuição justa dos recursos econômicos nacionais, que é uma consequência da distribuição de riqueza material estabelecidas por poderes e decisões políticas elitistas, é um elemento fundamental para compreender a marginalização da população do Sudão. Até a violência clandestina organizada para conduta de ganhos particulares na guerra, o que favorece milícias e líderes rebeldes, é condicionada por esta situação política. (YLÖNEN, 2006)

A condição estrutural, o “estado marginalizado” é um produto de processos históricos que originaram no estado uma culminação de dominação externa aonde o gerenciamento da população local para extração de recursos foi elevado. Permitiu o governo exclusivo da elite no controle dos processos de tomada de decisão ao ditarem políticas econômicas e de desenvolvimento para dominar a economia estatal e os recursos nacionais, garantindo a continuação da hegemonia da elite Árabe-mulçumana sobre a população do Sudão através de uma politização da identidade autoproclamada. Principalmente relacionado ao legado colonial, em termos de instituição e métodos dirigentes, a marginalização de estados visa manter a elite governante no poder por meio de exclusiva gestão do estado e recursos privados. (YLÖNEN, 2006)

### **2.1.1 Período Colonial**

Um estado centralizado que cobriu a maior parte do território Sudão antes da independência do Sudão do Sul foi primeiramente estabelecida durante o período Turco-Egípcio, que teve duração de 1821 a 1885. Como resultado da Conquista Egípcia, pequenos reinos e sultanatos foram sobrepostos e substituídos por um estado centralizador que governava um território vasto para facilitar a exploração econômica que servia para atender as aspirações materiais e militares do Egito. Contudo, não foi até 1840 que egípcios penetraram o sul do Sudão que passou a ser uma fonte de extração de commodities e escravos. (YLÖNEN, 2006)

Em 1883 uma administração de estado centralizada foi estabelecida, resultando na inauguração de Cartum – capital do Sudão atualmente – como capital, ao mesmo tempo em que um regime rígido de tributação foi implantado. O domínio Turco-Egípcio introduziu estruturas de estado moderno na região pela primeira vez. Mais adiante, a religião passou a ser utilizada crescentemente como um método de controle, com a Sunni Islâmica\* ortodoxa que servia como uma força centralizadora para organizar os assuntos Sudanese instituída como a religião do estado, também, nesta época, havia um esforço para modernizar o Sudão por meio de introdução de tecnologia, novos métodos agrícolas, comunicação e infraestrutura de transporte. (YLÖNEN, 2006)

Contudo, frente a uma rebelião islâmica a Administração Egípcia sucumbiu. O período subsequente, Mahdista, de 1885 a 1889, contribuiu para um processo de construção de estado na região norte-central do Sudão, apesar do estado Mahdista ter se tornado isolado internacionalmente, sofrendo por conflitos e fome. Este período Mahdista ajudou a construir bases para uma futura competição entre poderes de movimento árabes-mulçumanos,

mahdistas e khatmiyya. Os Khatmiyyas então retornaram para o Sudão após a conquista Anglo-Egípcia que levou à formação do estado colonial. Conhecida como Administração Anglo-Egípcia, era controlada por Britânicos e contava com a colaboração do dois grupos sectários. Apesar de o Sudão ser controlado também pelo Egito, este estava sobre a influência britânica, portanto o Sudão era dominado primordialmente por Britânicos. (YLÖNEN, 2006)

O nacionalismo no Sudão se desenvolveu após a I Guerra Mundial, por meio de um fenômeno árabe e mulçumano com sua base apoiada nas províncias do norte. Nacionalistas se opuseram a uma *rule* indireta e advogaram um governo nacional centralizado em Cartum, responsável por ambas as regiões. Nacionalistas também enxergavam a política britânica para o sul como uma divisão artificial que dividia o Sudão e prevenia sua unificação sobre um domínio árabe e islâmico. (METZ, 1991)

Por volta de 1930, o nacionalismo reemergiu no Sudão. Os *educated* do Sudão queriam restringir o poder geral do governo e obter a participação sudanesa nas deliberações do conselho. Entretanto, qualquer mudança no governo requeria uma mudança no acordo do Condomínio Egípcio-Britânico. Nem o Egito ou a Grã-Bretanha iriam concordar com a modificação. Além do mais, os britânicos resguardavam seu papel como os protetores do Sudão do domínio egípcio. Os nacionalistas temiam que um eventual resultado da fricção entre as duas dominações poderia ser uma anexação do norte do Sudão ao Egito e do sul a Uganda e Quênia. Apesar de terem acertado a maioria de suas diferenças no Tratado de Aliança em 1936, que estabeleceu um prazo para o fim da ocupação militar britânica, o Egito e o Reino Unido falharam a concordar em um status futuro para o Sudão. (METZ, 1991)

Dessa maneira, é plausível argumentar que o conflito no Sudão foi uma culminação de processos históricos, enraizados na arabização e islamização do norte do Sudão, que levou a formação da hierarquia politizada e comercializada árabe mulçumana no contexto do Estado do Sudão. O período Turco-Egípcio é particularmente importante no processo de transformação das relações sociais entre grupos porque marca a fundação do Estado do Sudão, unificando um número de pequenos reinos e sultanatos na região e incorporando a região sul do Estado como subserviente e como território de fonte para extração. (YLÖNEN, 2006)

Ainda, a marginalização política e econômica do Sudão rural pode ser considerada enraizada, direta ou indiretamente, no legado colonial e na sua formação prévia como um Estado soberano. Enfatizando o papel do Estado como um aparelho de repressão violenta, e não como uma fonte de segurança, para a institucionalização das práticas governamentais da elite árabe-mulçumana dirigente. Winston Churchill descreveu os primeiros contatos

históricos com as comunidades indígenas do Sudão com o mundo exterior – Arábia, Turquia, Egito e Inglaterra – como uma invasão brutal por intrusos “desamparados de riqueza” em busca de recursos como ouro, marfim, água e escravos. (BIONG DENG, 2005)

### **2.1.2 - Independência do Sudão Unificado**

Em 1952, o Coronel Muhammad Naguib, o primeiro presidente após a Revolução Egípcia, quebrou o impasse no problema da soberania do Egito sobre o Sudão. Cairo havia previamente relacionado as discussões do status do Sudão a um acordo sobre a evacuação de tropas britânicas no Canal de Suez. Naguib separou os dois assuntos e aceitou o direito de autodeterminação do povo sudanês. Em fevereiro de 1953, Londres e Cairo assinaram um acordo Anglo-Egípcio, que permitiu um período de transição de três anos do condomínio para a autonomia local. Durante o período de transição, o Egito e Reino Unido deveriam retirar as tropas do Sudão, e ao final deste período, os sudaneses iriam decidir seu futuro status por meio de um plebiscito conduzido sobre supervisão internacional. (METZ, 1991)

Durante a II Guerra Mundial, já se falava em uma independência para o Sudão do Sul, contudo, alguns oficiais colonizadores britânicos questionavam a viabilidade econômica e política do sul como independente do norte, ainda que tivessem se tornados mais sensíveis as críticas do sul sobre a hegemonia árabe do norte. Em 1946 a Conferência Administrativa do Sudão determinou que o Sudão seria administrado como um único país. Além disso, a conferência concordou em readmitir administradores do norte nos postos do sul, em abolir as restrições de comércio e permitiu a população do sul a buscar empregos no norte. Cartum também nulificou a abolição contra a conversão mulçumana no sul e introduziu árabe no como a língua administrativa oficial. (METZ, 1991)

Alguns oficiais colonizadores britânicos no sul responderam a esta Conferência alegando que a agitação no norte influenciou os participantes e que não houve espaço para escutar sobre o apoio a política de desenvolvimento separatista. Esses oficiais britânicos argumentaram que a dominação do norte sobre o sul iria resultar em uma rebelião por parte dos sul-sudaneses contra o governo. Cartum, portanto, determinou uma conferência para acontecer em Juba, atual capital do Sudão do Sul, para tranquilizar os receios de líderes sul sudaneses e oficiais britânicos no sul e para assegurar que a pós-independência iria salvaguardar a política do sul e seus direitos culturais. (METZ, 1991)

Apesar dessas promessas, um número crescente de sul-sudaneses expressou uma preocupação que o norte iria subjugar-los. Em particular, eles ressentiram a imposição do

árabe como a língua administrativa oficial, o que desproveu a maioria dos poucos faladores de inglês da oportunidade de entrarem no serviço público. Eles também se sentiram ameaçados pela substituição de comissionários britânicos do distrito confiáveis por comissionários pouco amistosos do norte. (METZ, 1991)

A hostilidade do sul sudaneses em relação à maioria árabe do norte ascendeu violentamente quando unidades militares do sul realizara um motim em agosto de 1955 para protestar contra a transferência de guarnecimento de tropas sobre a supervisão de oficiais do norte. As tropas rebeldes mataram centenas, incluindo oficiais do governo, oficiais militares e mercantes do norte. O governo rapidamente reprimiu a revolta e eventualmente executou setenta sul-sudaneses por sedição. Essa ríspida reação falhou na tentativa de pacificar o sul, uma vez que participantes sobreviventes do motim escaparam para áreas remotas e organizaram uma resistência a dominação árabe no governo do Sudão. (WARBUG, 2013)

### **2.1.3 – Primeira e Segunda Guerra Civil**

Desde sua independência em 1956, o Sudão passou por duas extensas guerras civis (1955-1972, 1982-2005) que resultaram em mais de 2,5 milhões de mortes e deslocamento interno massivo. A guerra civil entre o norte e o sul no Sudão foi um dos mais longos e intratáveis conflitos do continente africano que com o passar dos anos se espalhou para outras partes do país e também ultrapassou os limites de suas fronteiras internacionais. (BIONG DENG, 2005)

Na primeira Guerra civil do Sudão, que teve duração de 1955 a 1972, insurgentes do Sul, chamados de Anya Nya, afrontavam o governo do Sudão, eles requeriam uma maior autonomia da região sul do país. Em 1969 os Anya Nya já contralavam a maior parte do território sul do Sudão, e em 1971 o grupo rebelde se integrou ao SSLM – Southern Sudan Liberation Movement, o precursor do SPLM, o atual Sudan's People Liberation Movement, liderado por John Garang. (METZ, 1991)

Com o acordo Addis Ababa de 1972 se encerrou a primeira guerra civil, que já tinha evoluído para um conflito entre o governo e o movimento SSLM. Este acordo, assinado na capital da Etiópia, concedeu uma autonomia regional significativa para o sul do Sudão nos assuntos internos, além disso, prometia a área de Abyei, que é localizada na fronteira entre o sul e o norte e atualmente é um dos principais pontos de divergência entre o Sudão e o Sudão do Sul. O acordo também já previa a determinação de um referendo para uma independência do Sudão do sul, que incluía a área de Abyei anexada ao sul. (Sudan – A country study)

A segunda Guerra civil irrompeu em 1983 quando o presidente Jafar Nimeiri, que chegou ao poder por meio de um golpe de estado em 1969, introduziu a lei Sharia e renegou a parte do acordo de Addis Ababa que prometia o referendo em Abyei. O SPLM lutou contra o governo do Sudão até 1989, quando as partes chegaram a um acordo de paz e suspenderam a lei Sharia. Entretanto, em 1989 um golpe militar, liderado por Omar Al-Bashir, tomou o poder e renegou o acordo de paz. Esta guerra civil durou até 2005, quando foi assinado um acordo de paz, e resultou na morte de 2,5 milhões de pessoas e 4 milhões de deslocados. Ao longo da década de 90 ocorreram várias tentativas em vão para estabelecer um acordo de paz, o governo do Sudão também restringia ajuda humanitária e o acesso da mídia internacional nas áreas de bombardeamento. (BIONG DENG, 2005)

## **2.2 - O CPA e a Independência do Sudão do Sul**

A disparidade socioeconômica que foi criada pela falta de desenvolvimento no Sudão rural durante o período colonial aumentou nitidamente entre áreas urbanas e rurais durante os anos de independência. Essas profundas disparidades socioeconômicas e desigualdades horizontais geraram um senso de frustração e sentimento de desamparo, injustiça e de uma marginalização que eventualmente levou a população a recorrer novamente a uma luta armada. John Garang argumenta que, em suas palavras “nessas circunstâncias, o custo marginal da rebelião no sul se tornou bem pequeno, próximo de zero ou negativo, quer dizer, no sul vale a pena ser rebelde”. (BIONG DENG, 2005)

John Garang tem um papel fundamental no processo de independência do Sudão do Sul, comandante do SPLM, sua ideologia nacionalista era o Sudanismo, que se opunha ao Nimeirismo, o então poder ditatorial vigente no Sudão unificado. A ideia principal do Sudanismo era abolir o separatismo que era propagado pelo Nimeirismo, e promover uma integração de todas as etnias e religiões no Sudão. A sua ideologia se diferenciava pelo fato de não promover uma separação do sul do Sudão, mas sim uma integração de todo o povo sudanês, incluindo aqueles que excluía a população do sul nas tomadas de decisões do governo. (DELANEY, 2011)

Em janeiro de 2005, foi assinado um acordo de paz, o Comprehensive Peace Agreement – CPA entre o governo do Sudão e o SPLM/A, que tinha como objetivo cessar o conflito, entre o norte e o sul no Sudão. O CPA consiste em um número de protocolos que visam resolver as causas do conflito, relacionadas à religião, etnia e marginalização econômica e política. Em sua essência, o CPA forneceu uma solução temporária de seis anos para o conflito. Para este fim, os protocolos do CPA, como o Power Sharing Protocolo e o

Protocolo de Machakos, pretendiam mudar a estrutura predominante do governo e de seu sistema jurídico. O CPA fortalece as novas instituições que respeitam a diversidade da população do Sudão estabelecendo um sistema de governo descentralizado que possui as características de um sistema assimétrico e uma reforma fiscal para combater as tensões entre centro e periferia que são as raízes da instabilidade e conflito no país. (IBRAHIM, 2008)

Ademais, o CPA forneceu um arranjo constitucional apropriado que visava reconciliar as demandas do sul com a preservação da unidade nacional. Para este fim, o CPA concedeu uma autonomia regional ao sul e fixou um cronograma para o alcance de uma resolução permanente na questão substantiva do direito da autodeterminação do povo do Sudão do Sul, portanto, foi o que viabilizou o estabelecimento do referendo aonde o Sudão do Sul votou pela sua independência em 2011. (IBRAHIM, 2008)

O referendo de autodeterminação, cumprindo o mandato do Protocolo de Machakos do CPA, foi conduzido em janeiro de 2011 e teve como resultado um percentual de 98.83% a favor da independência do Sudão do Sul. Contudo, o norte e sul ainda necessitavam lidar com suas divergências, necessitando ainda do apoio e presença da comunidade internacional para que fosse mantida uma estabilidade mínima nos dois países. (ZAMBAKARI, 2012)

O processo de independência do Sudão do Sul teve apoio da comunidade internacional, e principalmente do governo norte-americano, que se engajou no estabelecimento do CPA em 2005, mas já matinha um enviado especial do presidente George W. Bush no Sudão desde 2001. Jack Danforth, antigo senador nos Estados Unidos, foi bastante ativo na coordenação com a IGAD - Intergovernmental Authority on Development, que é uma comunidade econômica regional na região no Chifre da África, nas negociações de paz que levaram a assinatura do CPA. (WILLIAMSON, 2011)

O referendo foi um passo essencial no processo de formação de um novo estado, mas o norte e o sul ainda compartilham compromissos com inúmeras questões que afloraram com a separação. Belloni aponta pontos fundamentais que terão que ser resolvidos entre os dois Estados, entre eles está a produção de petróleo e distribuição de riquezas, a delimitação da fronteira entre norte e sul, especificamente a região de Abyei e a questão da cidadania. (BELLONI, 2011)

Zambakari apresenta um estudo sobre a violência no Sudão do Sul pós-referendo, o autor afirma que principalmente entre o período de 2012 o número de mortes, pessoas feridas, abduzidas, deslocadas e afetadas indiretamente pela violência escalou para níveis mais altos. E questiona se o novo país será capaz de construir um Estado estável em uma região que passa por uma proliferação de violência étnica. (ZAMBAKARI, 2012)

FREQUÊNCIA E PROPORÇÃO DE CADA INCIDENTE		
(Número de Incidentes = 932)		
Característica do Incidente	Frequência	Proporção
Civil	669	71,78%
Inter-étnico	553	59,33%
Forças Armadas do Sudão do Sul	389	41,74%
Intra-étnico	112	12,02%
Ocorrência natural	76	8,15%
Forças Armadas Estrangeiras	63	6,76%
Forças Armadas do Sudão	44	4,72%
Polícias do Sudão do Sul	38	4,08%

Fonte: Zambakari, Post-Referendum South Sudan: Political Violence. New Sudan, and Democratic Nation Building, 2012.

A tabela apresentada por Zambakari relata a proporção e a frequência de diferentes fontes de violência no Sudão do Sul, que não são necessariamente excludentes, apontando que a maior fonte causadora de violência está entre os civis, conflitos entre etnias e as forças armadas do país.

Incidentes que envolvem civis se referem a episódios violentos que envolvem não combatentes e cidadãos não armados, sem o envolvimento de algum grupo armado. Os incidentes que envolvem conflito entre etnias se referem a incidentes que ocorreram entre sub-etnias, ou entre grupos pertencentes à mesma etnia. Os que envolvem as forças armadas abrangem categorias ativas no Sudão do Sul, como o SPLA e grupos de movimentos rebeldes. (ZAMBAKARI, 2012)

### 2.2.1 A UNMISS

A resolução 1996 constitui que a UNMISS deve consolidar a paz e segurança e ajudar a estabelecer as condições para o desenvolvimento, com a intenção de fortalecimento, por meio de construção de capacidades, do Governo da República do Sudão do Sul de governar efetivamente e democraticamente, bem como estabelecer boas relações com seus vizinhos.

De acordo com o Conselho de Segurança da ONU, a UNMISS está autorizada a realizar as seguintes tarefas:

- Apoiar a consolidação da paz e assim promovendo a construção de estados à longo prazo e desenvolvimento econômico;
- Apoiar o Governo do Sudão do Sul a exercer responsabilidades de prevenção de conflitos, mitigação e a proteger civis;
- Apoiar o Governo do Sudão do Sul, em acordo com os princípios de propriedade nacional em cooperação com a equipe da ONU e outros parceiros internacionais, em desenvolver capacidades de prover segurança, de estabelecer um Estado de Direito e de fortalecer a segurança e os setores de justiça;
- A UNMISS consistirá em até 7,000 do contingente militar, incluindo relações entre militares e oficiais da equipe, incluindo até 900 de pessoal civil.

O Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1996 (2011), lançado no âmbito da Responsabilidade ao Proteger, reafirma o compromisso com a soberania, independência, integridade territorial e a unidade nacional da República do Sudão do Sul. Recorda a declaração presidencial de 11 de fevereiro de 2011 que afirmou que a propriedade e a responsabilidade nacional são pontos-chaves para se estabelecer uma paz permanente, e a responsabilidade primária das autoridades nacionais é definir suas prioridades e estratégias para a peacebuilding – construção de paz – pós-conflito. O CSNU rememora, ainda, a importância da construção de instituições como um componente crítico da peacebuilding e enfatiza a necessidade de uma maior efetividade e coerência nacional e internacional para permitir países emergentes de conflitos a oferecer funções governamentais centrais, incluindo políticas de condução de disputas pacificamente, fazendo uso das capacidades nacionais existentes para assegurar a propriedade nacional do processo. Reconhece a importância do apoio aos esforços de peacebuilding, a fim de que seja configurados os alicerces para o desenvolvimento permanente, e de estabelecimento de estratégias nacionais visando a efetividade de construção de instituição, que são baseados na propriedade nacional e responsabilização mútua.

O CSNU também determina que a situação que o Sudão do Sul perpassa continua a constituir uma ameaça à paz e a segurança internacional, sobre a égide do capítulo VII da Carta da ONU autoriza a UNMISS a realizar tarefas de escopo multidimensional, tais como: apoiar o Governo do Sudão do Sul em desenvolver um sistema de justiça militar complementar a um sistema de justiça civil, facilitar a existência de um ambiente protetor para crianças afetadas por conflito armado, por meio de um monitoramento e criação

mecanismos para realizar relatórios e apoiar o Governo do Sudão do Sul na eliminação de campos minados por intermédio de disponibilização de recursos e fortalecimento das capacidades.

Aqui se percebe a semelhança da UNMISS com uma operação de construção de estados, apesar da resolução já reconhecer o Sudão do Sul como o mais novo país independente, é visível que considera a atuação da comunidade internacional fundamental para o estabelecimento de uma ordem nacional estável. Assim, o fortalecimento das capacidades, o desenvolvimento de um sistema judiciário, civil e militar, a construção de instituições e a necessidade de uma configuração de alicerces para um desenvolvimento permanente evidenciam a tentativa de uma construção de estado no Sudão do Sul.

Em junho de 2011, o Conselho de Segurança respondeu à situação da região Abyei no Sudão, estabelecendo a UNISFA – United Nation Interim Security Force for Abyei. O Conselho estava preocupado com a violência, tensões crescentes na região e com o deslocamento populacional. A missão tem a função de monitorar o ponto crítico na fronteira entre o sul e o norte, e é autorizada para utilizar força ao proteger civis e assistentes humanitários em Abyei.

Em 2012, uma crescente tensão nas fronteiras entre o norte e o sul levou o presidente do Sudão, Omar Al Bashir, a declarar que seu país e o vizinho do sul estavam mais próximos de uma guerra do que paz. Conflitos no Sudão, a exemplo conflito em Darfur<sup>1</sup>, contribuíram para um desandar das negociações entre o sul e o norte, uma vez que a recente separação do Sudão do Sul poderia incentivar outras regiões do Sudão a reivindicarem o direito de autodeterminação. Nesse sentido, ainda em 2012, Bashir acusou o sul de violar as fronteiras em Heglig, situada na fronteira entre o sul e o norte, que concerne a produção de petróleo, e foi acusado pelo sul-sudaneses de bombardeado aéreo na região. (WARBUG, 2012)

Em 2013, um conflito irrompeu o Sudão do Sul, uma disputa de poder entre o presidente Salva Kiir e seu antecedente vice-presidente Riek Machar. A ONU necessitou lançar outra resolução adicional um cessar das hostilidades e viabilizar o diálogo entre as partes. A resolução 2132, de 24 de dezembro, contou com a disponibilização de um componente militar de 12,500 militares, incluindo unidade de polícias. A resolução também incentivou o Secretário-Geral a facilitar as etapas necessárias para a cooperação entre as missões, caso fosse necessária uma transferência de tropas de outras missões, em particular a

---

<sup>1</sup> Darfur é uma região no oeste do Sudão, que passa por um conflito atualmente, com origens semelhantes ao conflito entre o norte e o sul, devido a políticas desiguais. Há também uma grande violação de direitos humanos na região. (BADMUS, 2008)

MONUSCO, UNAMID, UNISFA, UNOCI e UNMIL, que se encontram no continente africano.

### **Conclusão do capítulo**

A presença internacional no Sudão do Sul é um fato muito anterior à sua independência. Os processos de independência tanto como parte do Sudão unificado, como a do Sudão do Sul teve uma participação de interesses de potências. Portanto, o Sudão pode ser considerado um produto de dominação externa, e pode se afirmar que algumas de suas políticas são toleradas a nível internacional justamente por representarem os interesses de elites africanas que amiúdes atendem interesses políticos e econômicos dessas outras potências.

A independência do Sudão do Sul, alcançada após muitos anos de conflitos violentos entre o norte e sul, não pode ser considerada como a solução de todos os problemas para o mais novo país. Além de divergências ainda existentes com o norte, o Sudão do Sul agora tem várias questões internas a serem resolvidas para que possa se estabelecer como um Estado soberano perante a comunidade internacional.

A marginalização política e econômica pela qual passou o Sudão do Sul por prolongados anos tem seus efeitos em suas políticas atuais. Essa marginalização diminuiu o papel do Estado enquanto elites iam se fortalecendo, conectadas a economia global. Durante este período de exploração e marginalização o papel do Estado no Sudão foi construído como um aparelho de repressão violenta, e não como um provedor de segurança e serviços para sua população. Assim, se exemplifica a atual violência existente no Sudão do Sul, que se encontra a beira de uma nova guerra civil.

Essa violência generalizada facilita o crescimento econômico e fortalecimento de grupos e milícias combatentes que se beneficiam dessa situação do Estado como falido, uma vez que esse, enquanto falido, não possui os meios para controlar a ação de tais grupos. Assim, uma dependência da atuação da comunidade internacional para controlar a violência dentro de seu território pode acarretar na criação de um ciclo, aonde cada vez mais o Estado será visto como um aparelho de repressão violenta, e continuará atendendo a interesses de políticas e economias estrangeiras.

## **Desafios da Construção de Estados em um Estado Falido**

A partir da observação dos fatores indicadores do que seria um Estado Falido pelo Fund for Peace, será analisado se o Sudão do Sul deve ser considerado um Estado Falido perante a comunidade internacional, posto que o mesmo recebeu influência estrangeira desde sua independência como parte do Sudão, e nunca chegou a se estabelecer como um Estado nacional de fato, já que desde de sua independência foi estabelecida uma presença estrangeira em seu território.

A UNMISS será apreciada do ponto de vista da construção de estados, tentando se enxergar as consequências que podem ser causadas por essa intervenção internacional e se ela pode colaborar com uma falência estatal, criando uma dependência do país a essa presença internacional, ao invés da construção de capacidades e fortalecimento de instituições.

Por fim, será feito uma discussão acerca da UNMISS com foco no conceito nas Responsabilidades de e ao Proteger, em uma tentativa de enxergar como este conceito pode colaborar com uma maior efetividade das missões de paz, em particular a do Sudão do Sul.

### **3.1 A Construção do Sudão do Sul**

A independência do Sudão do sul após anos de guerra em busca de libertação resultou na herança de uma fraca infraestrutura, um sistema político volátil, capacidades governamentais limitadas, instituições estatais enfraquecidas, uma crise financeira, divisões étnicas violentas e uma incerteza regional e internacional de sua atmosfera política. Alguns críticos chegam a afirmar que o Sudão do Sul é mais uma expressão geográfica do que uma verdadeira nação, contendo mais de 60 grupos linguísticos e étnicos distintos que possuem um sentimento de cidadania maior dentro de suas tribos do que com o mais novo país. Ainda, o que estaria mantendo essas múltiplas etnias como um Estado independente seria o seu longo histórico de luta pela liberdade e oposição coletiva ao norte. (JOK, 2011)

Neste momento que o Sudão do Sul se tornou um país independente necessita se tornar uma nação. Não deve se deixar evoluir o sentimento de exclusão do processo de tomada de decisões, da mídia, de programas governamentais e de acesso a serviços. A euforia da independência deve ser acompanhada do desafio da construção de uma nação, um projeto que precisará ir além do desenvolvimento econômico e da infraestrutura, terá que incluir um fornecimento de serviços do Estado a sua população como um todo. (JOK, 2011)

Uma identidade coletiva terá que ser construída politicamente, uma vez que não há mais um inimigo em comum, como costumava ser o norte. A diversidade cultural do Sudão do Sul deverá servir como um recurso nacional para a criação de uma liderança, um governo

representativo, uma sociedade civil unificada e um setor privado empreendedor. Assim, uma maior unificação dos diferentes grupos étnicos terá que ser evidenciada para que se comprove que compartilham características comuns além de suas diferenças com o norte. (JOK, 2011)

A criação de um Estado legítimo, profissional e representativo é a única forma de solucionar suas desavenças perante uma comunidade internacional interconectada e moderna. Contudo, a construção de estados não é um exercício técnico simples, e sim um processo político que carrega intrinsecamente tensões entre a extensão e autocapacitação da autoridade estatal e da preservação dos direitos humanos. (HAKEN; TAFT, 2013)

De acordo com Fukuyama, antes de se ter uma democracia e desenvolvimento econômico é necessário ter um Estado. A competição violenta que levou a formação de Estados na Europa não produziu Estados comparavelmente fortes na maior parte do mundo em desenvolvimento. Dessa forma, as estruturas que caracterizam um Estado precisam ser emprestadas por outras fontes, podendo ser de agências multilaterais, como exemplo da ONU e do Banco Mundial. (FUKUYAMA, 2005)

Atores externos são conduzidos a fornecer funções de um Estado soberano devido à fraqueza inerente aos Estados considerados falidos. Mas essas funções que são providas por estrangeiros frequentemente diminuem a habilidade de atores domésticos de criarem suas próprias instituições fortalecidas. O excesso da construção de estados por parte dos atores externos cria uma dependência de longo prazo, e pode se tornar ilegítima para a população local. Mas também há contrapontos em deixar que os locais sejam responsáveis pela construção de estados, interesses particulares podem servir como motivação para criação de instituições que os favoreçam e facilitem o monopólio de poder. No caso de Estados Falidos, o colapso do Estado é tão frequente que muitas vezes os atores externos precisam exercer autoridade estatal para que calamidades sejam evitadas. (FUKUYAMA, 2005)

Stephen D. Krasner chega a afirmar que a fragilidade de alguns Estados Falidos podem ser profundamente enraizadas em conflitos políticos intratáveis que uma breve presença de atores externos não é uma opção. Sugere que os atores externos não deveriam enxergar as operações de paz como uma transição, ao invés disso se preparar para uma situação de quase permanência de uma soberania compartilhada. (FUKUYAMA, 2005)

O Sudão, pré-independência do Sul, passou por várias tentativas de construção de uma democracia moderna, e todas as tentativas foram interrompidas por regimes militares através de golpes de estados. A tentativa mais recente de uma democratização foi a instituição do CPA, que culminou na independência do Sudão do Sul. (ZAMBAKARI, 2012)

Arthur Lewis avisa sobre o perigo da construção de estados, mais especificamente, acerca do modelo de construção de estados no período pós-colonial no continente africano. Ele afirma que a tentativa de assimilar nacionalidades diversas em uma única nação muitas vezes só é alcançada por meio da supressão de alguns grupos étnicos e religiosos. Claude Ake aponta que o modelo dominante de democracia baseado em ideais liberais foi inadequado para países africanos. Contudo, Ake rejeita a noção de que a democracia falhou na África, afirma que tanto no período colonial como no pós-colonial não houve uma tentativa verdadeira de implantar uma democracia. (ZAMBAKARI, 2012)

Um país que se encontra em um momento pós-conflito, como o Sudão do Sul, necessita de programas massivos de recuperação. Abrangendo reconstrução da administração pública, reconstrução da infraestrutura, desmobilização de ex-combatentes, conduzir reintegração, viabilizar o retorno de refugiados, facilitar a recuperação econômica e o desenvolvimento do aparato estatal como um todo, para que este passe a prover serviços sociais básicos a sua população. Este desenvolvimento pós-conflito tem um impacto significativo na habilidade de um estado se recuperar e na capacidade de absorver assistência estrangeira. A capacidade e infraestrutura do governo central são fundamentais na capacidade administrativa e habilidade de absorver assistência. (AMMITZBOELL, 2007)

Primeiramente, na construção de um estado é necessária a reconstrução de todo aparato estatal, para uma restauração da sociedade pré-conflito. Isso se torna uma tarefa extremamente complexa, no caso do Sudão do Sul, uma vez que sua população passou seus últimos 50 anos em uma guerra civil. Dessa maneira, uma influência dos atores externos nessa reconstrução certamente será inevitável, uma vez que a população sul sudanesa possui uma referência frágil do que seria um Estado provedor de direitos e serviços. Essa influência externa na reconstrução de um Estado já foi apontada como negativa, posto que pode ser estruturada em valores completamente diferentes do país que está sendo reconstruído.

Percebe-se que o Sudão do Sul já nasce com diversos desafios e problemas internos, bem como com uma estrutura estatal fragilizada. O estabelecimento da UNMISS simultaneamente a sua independência demonstra esta fragilidade, dado que a intervenção de atores externos é também um indicador de falência estatal. A questão aqui será como o país irá lidar com a presença internacional, que por muitas vezes falha na construção de capacidades locais para que a etapa da reconstrução seja concluída. O que pode acontecer é a criação de uma dependência do Sudão do Sul com a presença internacional em seu território, dificultando o processo de criação de um Estado soberano estável. As possíveis

consequências da presença internacional no Sudão do Sul serão aprofundadas no tópico adiante, e compreendidas no processo de falência estatal.

A sua primeira aparição em 2013 em quarto lugar no ranking de índice de Estados Falidos do Fund for Peace não colaboram para uma expectativa otimista da construção de um Estado estável no Sudão do Sul. A situação de uma soberania compartilhada quase permanente apresentada por Krasner se torna bastante possível diante da situação vivenciada pelo Sudão do Sul, que continuamente teve uma presença estrangeira em seu território, desde o seu período colonial até o apoio no momento de sua independência.

Para a etapa do desenvolvimento da Construção de Estados seria necessário um eventual desatrelamento parcial das instituições do Sudão do Sul da UNMISS e de todas outras instituições internacionais em seu território. O mandato da UNMISS já foi renovado uma primeira vez e em dezembro de 2013 necessitou reforçar as suas tropas militares devido a uma disputa de poder do Sudão do Sul. Essa permanência prolongada da operação de paz é indicada como negativa por amiúde enfraquecer justamente as instituições que procuram fortalecer, mas decerto uma interrupção da operação no presente momento traria muitas consequências negativas para o processo de construção de um Estado no Sudão do Sul.

A condição do Sudão do Sul como um Estado Falido, se comprova em meio a tantos fatores indicadores de sofrimento humano. Ainda que possa ser um conceito inadequado para avaliar a maior parte dos estados do continente africano, e no caso do Sudão do Sul que nunca chegou a se tornar um estado soberano independente, devido a presença internacional desde o seu surgimento, seria considerado uma irresponsabilidade por parte da comunidade internacional ignorar a exorbitante violação de direitos humanos, e também a possível ameaça do transbordamentos de seus conflitos internos para além de suas fronteiras, constituindo uma ameaça à segurança internacional.

### **3.2 A UNMISS e suas implicações**

Os mandatos das operações de paz variam consideravelmente, mas em geral são intervenções internacionais realizadas para apoiar processos de paz. Contudo, atuando por si só as operações de paz não são capazes de cumprirem o mandato, que abrange o monitoramento de acordos de cessar-fogo, providenciar um ambiente seguro para a atuação humanitária, proteger os civis e utilizar todos os esforços para que o conflito não reincida. Por este motivo, as operações de paz estão progressivamente sendo conduzidas por atores multilaterais, regionais e bilaterais. (AOI; CONING; THAKUR, 2007)

Neste contexto, operações de paz são inseridas em um projeto mais amplo de peacebuilding que simultaneamente diligencia uma ampla gama de programas coletivamente direcionados para as causas e consequências do conflito, visando implantar um sistema amplo no escopo do conflito. Dessa forma, necessita de um sistema que consista em dimensões como a de segurança, política, humanitária, governo e participação, socioeconômica, judiciário e de reconciliação. (AOI; CONING; THAKUR, 2007)

Sistemas de peacebuilding complexos facilitam simultaneamente, programas de curto, médio e longo prazo em variados níveis, com uma gama de parceiros de diversas disciplinas, para que a escalção de um conflito seja evitada e para a construção de uma paz sustentável. Este ambiente de multiagências nas operações de paz requer uma coordenação devido à ampla gama de atores internos e externos, que incluem o governo, a sociedade civil, o setor privado, organizações internacionais, agências e organizações não governamentais. (AOI; CONING; THAKUR, 2007)

O envolvimento desses variados atores torna clara a tentativa de uma construção de estado, que, envolve desde a presença internacional, por meio da operação de paz a participação do governo, do sistema judiciário e da sociedade civil. A falta de coordenação entre esses variados atores e elaboração de relatórios podem causar consequências negativas no país que recebe a operação. Estes são alguns dos fatores que colaboram com as consequências não intencionais das operações de paz, que serão divididas em econômicas, humanitárias e na ação civil-militar. Estas consequências não intencionais não serão apresentadas para deslegitimar as operações de paz, mas sim no intuito de se buscar meios para aperfeiçoar as operações de paz em suas capacidades.

Essas consequências não intencionais acabam por colaborar para condição de um Estado Falido, segundo os indicadores do Fund for Peace apresentados no primeiro capítulo, circundam entre categorias políticas, econômicas, militares e sociais. Os indicadores que são mais facilmente indicadas no Sudão do Sul são: a quantidade de refugiados e deslocados; a deterioração do serviço público; a violação de direitos humanos; o aparato de segurança; o surgimento de elites e a intervenção de atores externos.

Das consequências negativas que uma operação de paz pode causar estão os danos que afetam a economia do país, que pode ser uma das áreas mais afetadas. Dentre as causas estão as promessas não cumpridas, que é definida pelo número de projetos anunciados não concluídos ou nem iniciados, a falta de verificação por parte das organizações intergovernamentais e ONGS que resulta na ausência de compreensão e acompanhamento, o uso excessivo de consultores internacionais, que aumentam os custos da operação e também

resultam na ausência de cooperação com atores locais, e por último e o que poder ser considerado o mais grave que são é a criação de problemas econômicos e sociais. (AMMITZBOELL, 2007)

Essa criação de problemas econômicos e sociais pode ser explicada pela maneira que a operação afeta a economia e a segurança do país que recebe a missão. Por exemplo, a migração de capital humano, quando os salários nacionais são diretamente afetados pelos empregos criados pela missão, o que normalmente acontece é o salário mensal de um motorista que trabalhe na operação ou para alguma organização internacional envolvida na missão ser equivalente ao salário anual de um médico, professores e outros profissionais do serviço público. (AMMITZBOELL, 2007)

Dessa forma, o aparato estatal tem uma maior tendência a se tornar enfraquecido com a migração de capital humano, que é considerada um dos fatores indicadores de falência estatal, justamente por causar este enfraquecimento nas instituições que se busca fortalecer, uma vez que essa migração de capital viabiliza um desenvolvimento e predomínio da corrupção nos principais aparatos do Estado que recebe a missão.

Outra área afetada por esta inflação na oferta de empregos é o setor de segurança privada, que oferece altíssimos salários. Esse setor angaria pessoal de diversas instituições, incluindo a comunidade de assistência internacional, polícia nacional treinada e contingente das forças armadas nacionais. O que acaba por transferir responsabilidades que deveriam ser militares para civis, e torna obscuro quem está no controle da segurança, a força internacional ou essas novas empresas militares privadas. (AMMITZBOELL, 2007) Essa incerteza de quem estaria em controle da segurança colabora com uma perda de legitimidade do aparato de segurança do Estado, podendo ocasionar uma desconfiança das forças armadas estatais por parte da população, que passam a confiar nas novas empresas militares, colaborando com a um processo de falência estatal.

Outro agravante é que, em sua maioria, o quadro das operações não possui o treinamento adequado para apoiar as organizações de ajuda humanitária. Portanto, soldados frequentemente não são preparados e carecem da disciplina para lidar com crises humanitárias que possam surgir. Até os comandantes das operações se tornam incapacitados para reagir a situações extremas, como a de um genocídio étnico, devido a uma falta de autoridade. (WHA LEE, 2007)

A cooperação civil-militar é outra questão fundamental para um desempenho positivo das operações de paz. O perfil integrador das operações de peacebuilding, necessitando de

respostas diplomáticas, militares e humanitárias não levou a uma sinergia, mas sim a um transbordamento sobre o espaço humanitário. (GORDON, 2007)

A falta de comunicação e cooperação entre a equipe das operações e os agentes humanitários na área de conflitos tem atrapalhado o fornecimento de ajuda humanitária, bem como tem colocado em risco as vidas dos agentes humanitários, que se tornam alvos de partes envolvidas nos conflitos. A expansão humanitária por parte do contingente militar não é uma evolução positiva, mas cada vez mais utilizada nas operações, o impasse é que dessa forma a distribuição da ajuda humanitária acarreta uma parcialidade, uma vez que a ajuda humanitária em si se torna parte do conflito. (WHA LEE, 2007)

No campo de ação humanitária, as consequências negativas consistem em variados fatores, entre eles o status de mulheres e crianças, onde há a possibilidade de aumento da prostituição e violência sexual contra mulheres e crianças, e o impacto que a presença internacional atinge a cultura e a sociedade local, com seus valores e tradições. É importante ressaltar que as consequências negativas na questão humanitária ocorrem independentemente do alcance dos objetivos das operações. (WHA LEE, 2007)

Nesse ponto o indicador de violação de direitos humanos certamente se eleva ao seu máximo, mas como apresentado no segundo capítulo, o estudo feito por Zambakari, essas violações dos direitos humanos aparentam ser, em sua maioria, causados pela violência no Sudão do Sul, consequência de conflitos internos, e não uma consequência direta da presença internacional em seu território.

Por último, o indicador de refugiados e deslocados internos é um dos mais agravantes, a quantidade de refugiados e deslocados internos é, principalmente, um problema criado antes da independência do Sudão do Sul. Durante os longos anos de conflitos que antecederam sua independência houve um fluxo de refugiados excessivo, mas que começaram a retornar para o país no momento que ele se tornou independente. Esse retorno em massa de refugiados é extremamente complicado, uma vez que o Sudão do Sul neste momento não possui a infraestrutura ou uma economia em pleno funcionamento para reabsorvê-los.

O Sudão do Sul apareceu, extraoficialmente, no ranking de Estados Falidos em 2012, mas devido ao seu curto período como um Estado independente não pode ser avaliado junto aos demais Estados. Ainda que não conclusivos, os dados apresentados no índice de 2012 e 2013 não apontam uma mudança significativa nos indicadores. O único indicador que teve um crescimento, ainda que não suficiente significativo, foi o do desenvolvimento econômico, que pode ser explicado pelas consequências não intencionais mencionadas anteriormente.

Em consequência da falta de dados e relatórios não se chegará a uma conclusão na questão da possibilidade da UNMISS reforçar a falência estatal no Sudão do Sul, ainda que as consequências não intencionais possam indicar que a operação de paz possa colaborar para uma falência estatal. Seria precipitado afirmar que a missão vigente no país tende a reforçar a condição de Estado Falido, justamente por ter se apontado que vários de seus problemas vigentes são antecedentes ao estabelecimento da operação.

Ainda, igualmente precipitado seria afirmar que a UNMISS contribui plenamente para a construção de um Estado soberano estável, a criação de uma dependência da presença internacional se torna uma possibilidade plausível diante das atuais perspectivas. A renovação do mandato e a necessidade de uma nova disposição de tropas contribuem para a crença de que uma soberania compartilhada será necessária no Sudão do Sul por decorrentes anos.

A falta de relatórios e dados referentes à operação é uma das consequências não intencionais das operações de *peacebuilding*, justamente pela falta de coordenação e comunicação entre os diversos atores envolvidos, é também um dos pontos abordados pela Responsabilidade ao Proteger, no tópico adiante será estudadas os possíveis aperfeiçoamentos na Responsabilidade de Proteger, e conseqüentemente na RWP.

### **3.3 As Responsabilidades de e ao Proteger no Sudão do Sul**

Já foi exposto o caráter complexo e multidimensional das operações, principalmente as de *peacebuilding*, tornando necessária uma ferramenta de coordenação e cooperação para que as operações tenham um desempenho positivo, tanto na solução do conflito, na manutenção da paz e principalmente na construção de capacidades locais para que seja estabelecido um Estado soberano estável. A R2P se limita a um princípio, e não uma tática, empenhando-se em assegurar quando as intervenções em nome da proteção humana são indispensáveis. Cabe ao conceito de RWP, que não se fundamentou por completo, evoluir na forma que as operações são planejadas, ainda que apenas estimule um debate no âmbito do CSNU para uma maior cautela no mandato das operações, qualquer evolução nesse sentido seria um aspecto positivo quando se concerne a proteção da vida humana.

A tabela apresentada abaixo visa esclarecer em quais aspectos as Responsabilidades de e ao Proteger foram alcançadas no Sudão do Sul com o estabelecimento da UNMISS.

<b>OBJETIVOS DAS R2P E RWP</b>		
<b>Objetivos</b>	<b>Resultado alcançado</b>	<b>Considerações</b>
<b>R2P</b>		
Evitar genocídio	Sim	Apesar do número de mortes no Sudão do Sul ter sido alto no período de 2011 a 2013, não foi caracterizado um genocídio.
Evitar limpeza étnica	Sim	
Evitar crimes de guerra	Sim	Como exposto no estudo de Zambakari a violência no Sudão do Sul, em sua maioria, não envolve o Estado ou grupos armados.
Evitar crimes contra a humanidade	Sim	
<b>RWP</b>		
Uso mínimo da força	Não	A Resolução 2132 de 24 de dezembro de 2013 disponibilizou um contingente militar adicional de 12,500 militares.
Ênfase na diplomacia preventiva	Sim	O estabelecimento da UNMISS no momento de sua independência demonstra a intenção de evitar a erupção um conflito entre o Sudão do Sul e Sudão.

Portanto, pode ser afirmado que a Responsabilidade de Proteger foi plenamente concebida no caso do Sudão do Sul por meio do estabelecimento da UNMISS. O dever da comunidade internacional de intervir para que as calamidades apontadas fossem evitadas foi exercida, assim a condição de Estado Falido do Sudão do Sul e sua inabilidade de proteger seus cidadãos foram atenuadas pela presença internacional.

A Responsabilidade ao Proteger não foi alcançada no quesito do uso mínimo da força, mesmo que a UNMISS tinha o objetivo de acompanhar a transição do Sudão do Sul e evitar a erupção de um possível conflito entre o norte e o sul, a presença internacional não foi suficiente para controlar a violência interna no Sudão do Sul e nas suas fronteiras. Após o surgimento de conflitos devido a uma disputa de poder entre o presidente Salva Kiir e seu ex-vice-presidente, o Conselho de Segurança disponibilizou um contingente ainda maior de tropas militares para a apaziguar o conflito.

O uso ilimitado da força não deveria ser a única preocupação da RWP, visto que vários outros fatores além dos meios militares podem contribuir para uma depredação dos Estados, que normalmente já estão em uma situação de falência estatal. Como visto no caso da UNMISS, o uso limitado de força e a utilização de diplomacia preventiva não foram suficientes para manter uma situação de paz no Sudão do Sul nos seus primeiros anos de independência. Uma evolução da RWP, concebendo instrumentos que englobem a característica multidimensional das operações de paz decerto favoreceria um melhor desempenho das operações.

### **3.3.1 Evolução da Responsabilidade ao Proteger**

Um dos elementos apontados como alicerce da RWP, que afirma que o escopo da ação militar deve se manter subordinado ao mandato conferido pela ONU, é uma das causas das consequências não intencionais mencionadas no tópico anterior. Essa falta de autoridade pelos comandantes das operações dificulta a prevenção de calamidades, principalmente em situações pós-conflitos, uma vez que a operação necessita da autorização do CSNU para a utilização da força não prevista nos mandatos, dessa forma tornando mais difícil a prevenção de crises humanitárias que possam emergir.

Essas consequências não intencionais causadas pelas operações de paz podem enfraquecer sua legitimidade como uma forma de proteger a vida humana, dessa forma, se torna importante entender os variados aspectos, especialmente os humanitários, dessas consequências para viabilizar o desenvolvimento de mecanismos para aumentar a capacidade da ONU em evitá-las ou reduzi-las. (WHA LEE, 2007)

De uma perspectiva neorrealista, onde a estrutura do sistema internacional é a principal variável que justifica o comportamento dos Estados, e onde a anarquia é o ponto de partida para analisar este sistema, a doutrina R2P não teria um futuro muito longo. O fato de a anarquia prevalecer nas relações entre os Estados significa que a desconfiança permanece predominante em suas interações. A natureza do sistema internacional é inextricavelmente relacionada à determinação da intervenção ou não intervenção por partes dos Estados, dada uma emergência humanitária. Todas as particularidades da política internacional, soberania, guerra e intervenção, são impactadas pela estrutura do sistema internacional. (MURRAY, 2013)

As intervenções possuem custos políticos, econômicos e militares altíssimos, as operações que envolvem processos reconstrução e construção de estados são principalmente compreendidas por fracassos e por esgotarem os recursos dos Estados que realizam tais

intervenções. Se os interesses dos Estados continuam a ser definidos de acordo com sobrevivência, poder e autopreservação, não há espaço para responsabilidade ou humanitarismo. (MURRAY, 2013)

Alguns integrantes da elite da política externa brasileira já haviam demonstrado uma suspeita em relação a doutrina R2P, com o receio de que o discurso de “estados falidos” e “espaços sem governo” seriam apenas justificativas para as grandes potências se permitissem intervir seletivamente, perseguindo seus interesses econômicos e geopolíticos, deixando a proteção da vida humana menosprezada. (BENNER, 2013)

O conceito lançado pelo Brasil certamente promoveu uma discussão entre acadêmicos da política internacional, algumas críticas lançadas pelas potências ocidentais não impediu que o conceito passasse a mensagem da necessidade de uma reflexão sobre a questão das intervenções militares em nome da proteção humana. O lançamento do conceito RWP levou países como a China e a Rússia se envolveram em discussões sobre o tema, e o princípio de “Proteção Responsável” foi proposto por acadêmicos chineses. (EVANS, 2013)

A RWP como um incentivo ao diálogo sobre as intervenções militares certamente contribui para um melhor desempenho das operações de paz, mas apesar de sua recepção positiva pela comunidade internacional possui falhas em sua concepção e desenvolvimento. O conceito foi apresentado pela presidente Dilma Rousseff na AGNU e depois de algumas discussões sobre o conceito deixou de fazer parte do discurso brasileiro. A falta de apresentação de instrumentos para o emprego da RWP causou um enfraquecimento, mas uma grande parcela da comunidade acadêmica da política internacional continuou a utilizar o conceito, na busca de aprimoramentos do mesmo.

Uma contribuição fundamental da RWP é o engajamento de acadêmicos e políticos da China e da Rússia, que muitas vezes possuem uma posição diferenciada do restante dos membros do CSNU. Considerando que a estrutura do sistema internacional é fundamental para o entendimento da capacidade de implementação da R2P, o aumento do diálogo entre os membros do CSNU certamente contribui para um aperfeiçoamento das intervenções militares

### **Conclusão do capítulo**

A Construção de Estados no Sudão do Sul se torna extremamente complicada, devido ao seu longo passado de conflitos sua população desconhece o que seria um Estado representativo e provedor de serviços. O grande desafio será construir um Estado que não seja instrumento de marginalização, assim como foi o Sudão durante muitos anos. Essa percepção

do Estado como um aparelho de repressão violenta certamente atrapalha uma construção de estado na mais recém-surgida nação.

A condição de Estado Falido do Sudão do Sul dificulta esse processo de construção de estados uma vez que para absorver a assistência internacional o governo local necessita de uma estrutura mínima para que possa ser reconstruída, a falta dessas instituições consolidadas no país torna mais provável a importação de políticas governamentais não compatíveis com as suas necessidades e aspirações.

## Conclusão

Ao longo do primeiro capítulo foram introduzidos os conceitos teóricos considerados necessários para analisar a UNMISS, a crítica pós-colonial é essencial para o entendimento dos conceitos de Estados Falidos e Construção de Estados em países africanos. Associado com as características da formação de um Estado no Sudão do Sul se tornou evidente as dificuldades encontradas por uma operação de *peacebuilding*, principalmente no que concerne a construção de capacidades locais.

O processo de construção de estados no Sudão do Sul, por meio de uma operação de paz, se mostrou extremamente complicado por se tratar de um Estado onde as instituições foram devastadas e enfraquecidas devido aos longos anos de conflitos com o norte em busca da sua independência. A primeira etapa da construção de estado, que é a da reconstrução, é o momento em que essas instituições deveriam ser fortalecidas, uma vez que são praticamente inexistentes a possibilidade dessas instituições serem construídas com alicerces que não representem a população se eleva, o que ao longo dos anos causa uma perda de legitimidade do Estado.

Dos fatores apontados como indicadores de falência estatal a própria presença da comunidade internacional agrava a situação do Sudão do Sul como um Estado Falido. O que foi proposto a analisar neste trabalho foi a maneira que essa presença internacional desde o momento da sua independência poderia afetar a construção de um Estado soberano, mas no capítulo II se tornou explícito como essa presença internacional existe no Sudão do Sul desde o período colonial do Sudão unificado, e também teve sua participação no momento de sua independência.

A condição de Estado Falido do Sudão do Sul entrava o processo de construção de estados, para a absorção da assistência internacional a existência de uma estrutura mínima é fundamental. Uma permanência prolongada da comunidade internacional leva a uma dependência do Estado que recebe a operação de paz, podendo evoluir para uma situação em que a própria comunidade internacional precisa exercer a soberania.

A marginalização política e econômica vivenciada pelo Sudão do Sul desde o seu período colonial colabora com a condição de um Estado fragilizado e diminui o papel do Estado como um provedor de serviços para a sua população. Essa situação facilita o surgimento de conflitos internos, que diminui a credibilidade do Estado e legitima a presença da comunidade internacional por um período prolongado.

A necessidade de uma intervenção internacional foi apresentada sob o âmbito da R2P, mas além das questões humanitárias, a UNMISS foi baseada na construção de capacidades locais e também pretendia acompanhar o processo de separação do Sudão do Sul no restante do país. Na resolução de seu mandato a ONU deixou claro que a possível erupção de um conflito entre o norte e o sul novamente se tratava de uma ameaça à segurança internacional.

Foi apontado que referente à R2P as expectativas foram alcançadas, mas no que se refere à construção de capacidades locais não ocorreu uma transformação significativa desde a sua independência e estabelecimento da UNMISS. Essa situação de instituições enfraquecidas no Sudão do Sul acarreta em uma permanência e atuação maior da comunidade internacional no aparato estatal e em sua construção, diminuindo a participação da população sul sudanesa na construção de seu próprio Estado.

Importante ressaltar que a maneira que a UNMISS atua na construção dessas capacidades estatais locais passa a ser fundamental no processo de construção do Sudão do Sul como um Estado soberano estável, a intenção da presença internacional pode consistir justamente em influenciar a construção desse novo Estado de acordo com interesses políticos e econômicos das grandes potências do sistema internacional.

Essa distorção dos objetivos da operação de paz é facilitada pelo processo histórico do Sudão Unificado, que desde sempre sofreu influência estrangeira em seus processos de formação de Estado. A população do sul sempre teve um contato maior com o Reino Unido, e consequentemente com a língua inglesa, com o tempo foi substituído pelos Estados Unidos, que teve uma participação fundamental no processo de sua independência do norte.

A manutenção dessa relação de dependência com potências internacionais serviria apenas para atender os interesses de elites no Sudão do Sul, que correspondem aos interesses políticos internacionais. Seria um enorme desgaste tanto por parte da comunidade internacional, uma vez que a operação de paz possui um custo econômico e político altíssimo, como da população do Sudão do Sul, que durante anos lutou em busca de sua independência, que a UNMISS colaborasse para a construção de um Estado que representa meramente interesses internacionais, ao invés de um Estado fornece segurança, direitos e serviços a sua população.

## **Referências**

### **Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n°1996 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 08 de julho de 2011, adotada na reunião 6576°. Disponível em: [www.un.org](http://www.un.org)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n°2132 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 24 de dezembro de 2013, adotada na reunião 7091°. Disponível em: [www.un.org](http://www.un.org).

### **Livros, artigos e periódicos:**

AMMITZBOELL, Katarina, Unintended consequences of peace operations on the host economy from a people's perspective, Part III in Unintended consequences of peacekeeping operations, 2007, United Nations University Press.

ANNA, Kofi. Two concepts of sovereignty, The Economist, Sep. 18, 1999

AOI, C.H.; CONING; THAKUR Ramesh, Unintended Consequences of Peacekeeping, United Nations University Press

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, vol. 30, no 2, maio/agosto 2008, p. 309-360.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark, The Postcolonial Moment in Security Studies. Review of International Studies, 2006, n. 32, p. 329-352.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul, Understanding Peacekeeping, 2010, Polity.

BELLONI, Roberto, The birth of South Sudan and the Challenges of Statebuilding, Ethnopolitics, Vol. 10, N3-4, 411-429, September-November, 2011.

BENNER, Thorsten, O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger, em *Política Externa*, Vol 21, n 4, abril/maio/junho, 2013.

BIERRENBACH, Ana Maria, O conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário, 2011, FUNAG, Brasília.

BIONG DENG Luke, The Sudan Comprehensive Peace Agreement: Will It Be Sustained, *Civil Wars*, Vol.7, No.3, 2005.

CANÇADO, Antônio Augusto Trindade, *Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

CHOMSKY, Noam, *Estados Fracassados: o abuso de poder e o ataque à democracia*. 2ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2009, p. 127.

COYNE, Christopher; DAVIES, Steve. Nineteen public Bads of Empire, Nation Building, and the Like. In: *The Independent Review*, v. XII, n. , Summer 2007, p. 131.

DELANEY Matthew J, John Garang and Sudanism; A peculiar and resilient nationalism ideology. *Forum: Cal Poly's Journal of History*, 2011, Vol. 3: Iss. 1, Article 12. Disponível em: <http://digitalcommons.calpoly.edu/forum/vol3/iss1/12>.

ESCOTO, Roberto, *Construção do Estado e Democratização do Haiti. Uma análise das Intervenções da ONU sob o Enfoque da Segurança Humana*. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

EVANS, Gareth, *The Consequences of Non-Intervention in Syria: Does the Responsibility to Protect have a future?* Em *Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis*. E-International Relations Bristol, Janeiro, 2014.

FLOURNOY, Michele A, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

FONSECA, Gelson Jr; BELLI, Benoni, Desafios da Responsabilidade de Proteger, Política Externa, vol 21, n. 4, 2013.

FUKUYAMA, Francis, Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

FUKUYAMA, Francis, Stateness First, Journal of Democracy, 16:1, 2005.

GORDON, Stuart, Unintended consequences of civil-military cooperation in peace operations, Part III in Unintended consequences of peacekeeping operations, 2007, United Nations University Press.

HAKEN, Nate; TAFT, Patricia, The Dark Side of State Building: South Sudan, Failed States Index 2013, 24 de junho de 2013. Disponível em: [library.fundforpeace.org/fsi13-southsudan](http://library.fundforpeace.org/fsi13-southsudan)

JOHN, Jonathan, Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature, Crisis State Working Papers Series. N. 2, 2008.

JOK, Madut Jok, Diversity, Unity, and Nation Building in South Sudan, United States Institute of Peace, Special Report, Washington DC, Outubro, 2011.

METZ, Helen Chapin, ed. *Sudan: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1991.

MURRAY, Robert T. W., Rationality and R2P; Unfriendly Bedfellows em Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis. E-International Relations Bristol, Janeiro, 2014.

PEI, Minxin, SAMIA Amin, GARZ, Seth, Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

PERES, Luciana, Limites da Proteção a Civis em Face de Atrocidades em Massa: O Genocídio em Darfur à Luz do discurso Oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Universidade de Brasília, Instituto De Relações Internacionais, Brasília, 2012.

ROCHA, Antônio Jorge, Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti; International Studies Associations Conference 2009, New York.

SETH, Sanjay, Postcolonial Theory and the Critique of International Relations, 2011, 40: 167  
Millennium – Journal of International Studies.

TIBURCIO, James Augusto Pires, Paz e Guerra em Angola: Um Estudo Exploratório. 2009, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

ZAMBAKARI, Christopher D, Post-Referendum South Sudan: Political Violence, New Sudan, and Democratic Nation Building, Georgetown Public Policy Review, Washington DC, 2013.

WARBUG, Gabriel, South Sudan Reconsiderer:1899-2012, Sudan Studies Associations Bulletin, Vol 31, n 1-2, Spring, 2013.

WHA LEE, Shin, Unintended consequences of peace operations on humanitarian action, Part III in Unintended consequences of peacekeeping operations, 2007, United Nations University Press.

WEISS, Thomas G, After Syria, Whither R2P? em Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis. E-International Relations Bristol, Janeiro, 2014.

WILLIAMSON, Richard S, The Role of the United States in Sudan at a Moment of Peril and Opportunities, American Foreign Policy Interest, 33:3-9, 2011.

YLONEN, Aleski, On Sources of Political Violence in Africa: The Case of “Marginalizing State” in Sudan, Política y Cultura, n 32, Mexico, 2008.