

Setembro 2013

Fragilidade e Relações Estado-Sociedade No Sudão Do Sul

Por Kate Almquist Knopf

UM TRABALHO DE PESQUISA DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA



O Centro de Estudos Estratégicos de África

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia as políticas externa e de segurança dos Estados Unidos através do reforço da capacidade estratégica dos Estados africanos para identificar e solucionar os problemas de segurança por meios que promovem a cooperação entre civis e militares, respeitam os valores democráticos e salvaguardam os direitos humanos.

Fragilidade e Relações Estado-Sociedade No Sudão Do Sul

Por Kate Almquist Knopf

*Centro de Estudos Estratégicos de África
Trabalho de Pesquisa No. 4*

Washington, D.C.
Setembro 2013

As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas neste estudo são exclusivamente as dos colaboradores, e não representam necessariamente os pontos de vista do Centro de Estudos Estratégicos de África, do Departamento da Defesa ou de qualquer outro órgão do Governo Federal.

Este trabalho pode ser parcialmente citado ou reimpresso sem autorização prévia, desde que o devido crédito seja atribuído.

Primeira impressão, Setembro 2013.

Para outras publicações do Centro de Estudos Estratégicos de África visite o website do Centro em <http://africacenter.org>.

Conteúdo

Sumário	1
Desafios à Estabilidade colocados pelas Relações Estado-Sociedade no Sudão do Sul.....	5
Construção do Estado e Quadro de Estabilização.....	18
Construir Confiança e Mecanismos de Responsabilização no Sudão do Sul.....	24
Fortalecer as Relações Estado-Sociedade no Sudão do Sul.....	35
Conclusão	45
Notas.....	46
Sobre a autora	49

Mapa Político do Sudão do Sul



Fonte: Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários.
Modificado pela autora.

Sumário

Há muito que são reconhecidos os enormes desafios que o novo Estado do Sudão do Sul enfrenta. A nação mais jovem do mundo é também uma das mais pobres, o resultado dos insignificantes investimentos feitos pelo antigo governo de Cartum na população e na infraestrutura do território ao longo de muitas décadas. O país viveu desde 1955 quase continuamente assolado por uma guerra que custou a vida a dois milhões de pessoas. O esforço de construção do Estado do Sudão do Sul partiu, além disso, de uma base institucional rudimentar e herdou poucos mecanismos funcionais de governação. As escassas estruturas de governação existentes estavam confinadas a antigas cidades fortificadas, como Juba, a capital, num território aproximadamente equivalente ao do Afeganistão, com uma população de 11,4 milhões de pessoas. Acrescem a estas dificuldades o risco muito concreto de um reacendimento do conflito com o Sudão e os expedientes utilizados pelo governo deste país para criar distúrbios no interior do seu vizinho meridional. Em suma, o Sudão do Sul estava destinado a debater-se com graves problemas.

Se o caminho a percorrer pelo Sudão do Sul já era árduo à partida, o desempenho do governo da República do Sudão do Sul (RSS) desde a independência, em Julho de 2011, tornou-o ainda mais difícil, desiludindo tanto a população como os parceiros internacionais. O próprio Presidente Salva Kiir tem denunciado o desvio de dinheiros públicos—num montante que pode atingir 4 mil milhões de dólares (US \$)—perpetrado por altos funcionários do governo e por militares. É geral o sentimento de que o comportamento dos dirigentes tem sido pautado pela ilegalidade e o egocentrismo, num total desrespeito pelos interesses dos cidadãos. Entretanto, a autoridade do Estado continua fortemente centralizada no poder executivo, cujas decisões são frequentemente tomadas de forma opaca, sem consulta ou supervisão. Este estado de coisas tem sido acompanhado de relatos frequentes de repressão por parte do exército e da polícia, transmitindo a impressão de que as autoridades encaram as funções

que desempenham como uma ferramenta de enriquecimento pessoal e de conservação do poder, e não como um meio de servir os cidadãos.

As divisões étnicas, muito exploradas por Cartum ao longo da guerra, aprofundaram-se devido à percepção do domínio da etnia Dinka na RSS. O clima de desconfiança foi agravado em 2010 por eleições estaduais e nacionais pouco claras, que favoreceram os candidatos do Movimento Popular de Libertação do Sudão. Nalguns casos a desconfiança gerada deu lugar a insurreições que foram brutalmente esmagadas pelo Exército Popular de Libertação do Sudão. Centenas de civis inocentes foram mortos, sobretudo no estado de Jonglei, mas também em zonas de instabilidade crescente por todo o país.

A nova nação não é desprovida de recursos. Assumiu o controlo de campos de petróleo desenvolvidos, que se estima produzirem 350.000 barris por dia e renderem ao governo uma receita anual líquida de exportação (no seu potencial máximo) de aproximadamente 9 mil milhões de dólares. A população do Sudão do Sul é, além disso, extremamente resiliente, após ter suportado anos de dificuldades, isolamento e guerra. Grande parte do seu enorme território é muito fértil para a produção agrícola, embora apenas 4 por cento das terras se encontrem hoje cultivadas. Além do mais, o Sudão do Sul é alvo da boa vontade internacional e dispõe de parceiros importantes na África Oriental, Europa e Estados Unidos, que prestaram uma assistência humanitária considerável ao Sudão do Sul durante a guerra e apoiaram de forma sustentada o desejo de independência do novo Estado e a sua aspiração a tornar-se membro das Nações Unidas.

Os esforços para solucionar os numerosos problemas do jovem Estado não surtirão porém efeito sem uma maior confiança e coesão social entre o novo governo e os cidadãos. As relações Estado-sociedade constituem os alicerces de qualquer nação. Quando tais alicerces são sólidos e assentam em laços de confiança e legitimidade, mesmo os países pobres podem alcançar a estabilidade e resistir a fortes ameaças externas. Se, pelo contrário, os alicerces forem frágeis, a instabilidade persiste independentemente do fluxo de receitas do Estado, dos meios do sector de

segurança ou das manobras de qualquer adversário externo. Deste modo, a solidez das relações Estado-sociedade é imperativa para a construção do Estado e para a agenda de estabilização do Sudão do Sul.

No entanto, o governo tem nalguns aspectos enfraquecido deliberadamente essa confiança ao inibir a emergência de mecanismos de responsabilização. É o caso, por exemplo, sempre que a RSS restringe a difusão de informação independente através dos meios de comunicação social e da sociedade civil. Os actos de intimidação e os ataques contra jornalistas e defensores de direitos humanos são contrários à construção de um Estado inclusivo e passível de responsabilização. Muito graves também são as acções do governo destinadas a vilipendiar as comunidades étnicas que acolhem grupos de milícias rebeldes, como a população Murle no estado de Jonglei, e a impunidade dos membros dos serviços de segurança que cometem agressões contra civis, importantes factores de destruição da coesão social entre comunidades e da confiança no Estado.

Para melhorar as relações entre o Estado e a sociedade no futuro próximo, o governo deve pôr termo a medidas que alienam a sociedade do Estado e centrar-se em três tarefas fundamentais: formar coligações inclusivas que sustentem as reformas institucionais chave, proteger o espaço das vozes independentes para promover um diálogo nacional sobre as prioridades da nova nação e obter resultados tangíveis em termos de desenvolvimento, para demonstrar que o governo está atento às expectativas dos cidadãos. Ao longo dos primeiros anos de independência o Sudão do Sul sofreu grandes revezes na sua busca de legitimidade enquanto Estado, mas os actos fundadores de construção do Estado que se aproximam constituem oportunidades de o governo inverter esta deterioração. São eles o processo nacional de revisão da Constituição, o processo de reconciliação nacional, as eleições de 2015 e o investimento em infraestrutura pública que fará a ligação entre as diferentes regiões da nova nação. É essencial que cada um destes processos seja acompanhado de uma campanha maciça de educação cívica destinada a informar e convocar a sociedade do Sudão do Sul a participar num diálogo nacional

sobre as expectativas dos cidadãos em relação ao Estado e sobre o que significa ser sudanês do sul.

Os alicerces do Estado não podem ser encarados como um elemento secundário. Devem ser implantados antes da edificação da estrutura. O estabelecimento de uma confiança renovada nas relações Estado-sociedade através dos referidos processos proporcionará o capital social necessário para alimentar os sectores mais importantes de combate à violência: a segurança dos cidadãos (proteger os cidadãos da violência física e do medo da violência), a justiça (facultar o recurso à resolução pacífica de diferendos) e o emprego (possibilitar a subsistência sem recurso à violência). A liderança do Sudão do Sul pode definir um novo rumo a caminho da legitimidade, da estabilidade e do desenvolvimento sustentado ao privilegiar a criação de laços de confiança e coesão social entre a população do Sudão do Sul.

Desafios à Estabilidade colocados pelas Relações Estado-Sociedade no Sudão do Sul

A nação mais jovem do mundo, o Sudão do Sul, encontra-se diante de numerosos desafios graves. Litígios pendentes com o Sudão sobre a utilização de oleodutos, o estatuto da região disputada de Abyei, a demarcação de fronteiras e alegações de apoio indirecto a milícias degeneram ocasionalmente em confrontos militares transfronteiriços que são noticiados pelos meios de comunicação internacionais e alimentam previsões de um reacendimento das hostilidades entre o Norte e o Sul.

O país sofre igualmente de numerosas e graves tensões internas. A violência intercomunitária entre os muitos grupos étnicos do Sudão do Sul constitui um tremendo e complexo desafio à estabilidade e coesão do novo país. Embora não se trate de um fenómeno novo, a frequência e a intensidade da violência étnica no Sudão do Sul têm vindo a crescer desde 2009, causando a morte de milhares de pessoas¹. Nalgumas comunidades a violência é tão recorrente que nem o fim da guerra civil nem a independência parecem ter feito a mínima diferença na insegurança vivida no dia a dia pelas populações².

Em vez de acalmar a situação, as respostas do governo no domínio da segurança têm por vezes agravado as tensões étnicas e contribuído para a escalada de violência. As operações de segurança do Exército Popular de Libertação do Sudão (ELS) consistem essencialmente em campanhas de desarmamento civil coercivo na sequência de confrontos intercomunitários violentos. Tais campanhas têm surtido poucos efeitos e sido seguidas do rearmamento imediato das comunidades em causa, sobretudo pelo facto de geralmente serem levadas a cabo sequencialmente, deixando populações recentemente desarmadas à mercê dos ataques de comunidades vizinhas que ainda não foram desarmadas. Graves abusos de direitos humanos cometidos por soldados do ELS e elementos do Serviço Nacional de Polícia do Sudão do Sul em comunidades alvo de campanhas de desarmamento também têm contribuído para anular os benefícios destas

operações em termos de segurança³. Em 2013, as respostas do governo a uma rebelião no estado de Jonglei coincidiram com surtos de violência intercomunitária entre vários grupos étnicos e resultaram na deslocação de dezenas de milhares de pessoas, graves problemas humanitários, relatos de assassinatos e tortura e outras denúncias de graves abusos de direitos humanos cometidos por todos os grupos envolvidos no conflito, nomeadamente as forças do governo⁴.

Os abusos e a repressão exercidos pelas forças de segurança governamentais não são a única causa do sofrimento interno e da destruição da confiança dos cidadãos no governo. Existe entre a população um pronunciado sentimento de corrupção generalizada e de desinteresse do governo pelas aspirações dos cidadãos. Cinquenta e nove por cento dos cidadãos do Sudão do Sul consideram que a corrupção governamental está a piorar e setenta e cinco por cento declaram-se insatisfeitos com os esforços do governo para combater a corrupção⁵. Estes sentimentos são agravados pela desilusão com a falta de progressos em termos de desenvolvimento, travados ainda mais pela inflação, que disparou desde a independência e fez subir significativamente o custo de vida para todos os cidadãos do Sudão do Sul. A subida de preços dos alimentos tem afectado a população de forma particularmente dura, devido à escassez da produção alimentar local, à enorme dependência de produtos alimentares importados e à proibição imposta pelo Sudão do comércio transfronteiriço com o Sudão do Sul desde a independência deste país.

As restrições à liberdade de expressão e ao acesso à informação independente agravaram-se desde a independência, em 2011. Ao figurar pela primeira vez na avaliação anual da Freedom House sobre Liberdade no Mundo, o Sudão do Sul foi classificado como “Não Livre” e o seu desempenho ficou situado apenas ligeiramente acima do Zimbabué no que respeita a direitos políticos e liberdades civis. Os jornalistas que escrevem sobre a corrupção e outros abusos do governo são frequentemente alvo de actos de intimidação e agressões. Tendo em conta o desenvolvimento socioeconómico extremamente baixo do Sudão do Sul, o grande aumento

da sua população jovem, a sua situação geográfica de país sem saída para o mar, um passado marcado pela guerra e uma vizinhança regional geralmente instável, são enormes as possibilidades de o país voltar a viver uma situação de conflito, desta vez interno.

Subjacente, contudo, a todo este conjunto de problemas, está a fragilidade dos alicerces nos quais assenta a legitimidade do novo Estado do Sudão do Sul, ou seja a fragilidade das suas relações Estado-sociedade. Em última análise, serão estas relações que irão determinar o grau de estabilidade do país e mesmo a sua viabilidade. Enquanto Estado jovem, o Sudão do Sul dispõe de poucos mecanismos institucionais de fiscalização e controlo que permitam gerir eficazmente as relações Estado-sociedade e atenuar as tensões, como organismos de gestão eleitoral, órgãos legislativos, tribunais, partidos políticos, departamentos governamentais regionais, funcionários do Estado promovidos com base no mérito, um sector de segurança profissional, meios independentes de comunicação social e uma sociedade civil. A Constituição do país, por exemplo, deveria consagrar regras que, por acordo unânime, determinassem os meios de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Mas o Sudão do Sul ainda não dispõe de uma Constituição permanente redigida na sequência de um diálogo público alargado e inclusivo e submetida a aprovação por referendo.

Naturalmente, tais instituições de responsabilização do poder executivo demoram tempo a desenvolver-se e, por este motivo, no Sudão do Sul, encontram-se em diferentes estádios de funcionalidade. Mais difíceis de compreender são os actos do governo que minam a confiança no Estado, devido à falta de consulta aos cidadãos e nalguns casos pela sua natureza despótica. Tais actos destinam-se por vezes a uma marginalização deliberada de comunidades étnicas que albergam grupos de milícias rebeldes. A não responsabilização dos serviços de segurança no caso de agressões contra civis também contribui para destruir a confiança entre as comunidades e o governo, perpetuando o enfraquecimento das relações entre o Estado e a sociedade.

A janela de oportunidade está a fechar-se no Sudão do Sul. A participação no referendo sobre a independência foi maciça: mais de 75 por cento da população recenseada inscreveu-se para votar e 98 por cento dos que votaram optaram pela independência. Os cidadãos do Sudão do Sul estavam extraordinariamente unidos quanto a esta questão. No entanto, esta união está a ser corroída pela desilusão perante as atitudes geralmente consideradas autocráticas do governo, o seu desprezo pela opinião pública e a discriminação étnica que pratica.

O risco crescente de instabilidade no Sudão do Sul também tem implicações sérias para a região. Durante a guerra civil, 4 milhões de sudaneses do sul foram deslocados internamente e cerca de 628.000 fugiram através das fronteiras, pressionando as capacidades e meios financeiros dos Estados vizinhos. A perspectiva de novos tumultos no Sudão do Sul pode vir a ter efeitos semelhantes e a agravar a instabilidade regional. O Sudão do Sul tem fronteiras com a República Centro-Africana e a República Democrática do Congo, onde grupos rebeldes se movimentam livremente através das fronteiras. O Exército de Resistência do Senhor (LRA) tem utilizado frequentemente o Sudão do Sul como refúgio.

A comunidade internacional investiu milhares de milhões de dólares ao longo dos anos nos territórios sudaneses em prol da resolução de problemas humanitários e da construção da paz. Continuam a ser levados a cabo muitos esforços diplomáticos centrados nas persistentes disputas com Cartum. Mas as conquistas no âmbito da estabilização desta vasta região continuam muito vulneráveis aos problemas internos não resolvidos do Sudão do Sul. Será o reforço das relações Estado-sociedade, e os desafios que o mesmo coloca, a determinar se o Sudão do Sul conseguirá libertar-se dos ciclos recorrentes de violência e encontrar o seu equilíbrio como país estável e resiliente. Sem uma maior confiança e coesão social entre o novo governo e os cidadãos ficarão condenados ao fracasso os esforços para dar resposta às crises políticas, de segurança, económicas e sociais com que o jovem país actualmente se confronta.

Violência Étnica no Estado de Jonglei

Abundam no Sudão do Sul as linhas de clivagem étnica. Os conflitos mais persistentes e perniciosos ocorrem entre os grupos étnicos Dinka, Nuer e Shilluk, no estado do Alto Nilo, as etnias Lou e Jikany Nuer no Alto Nilo e no estado de Jonglei e entre os Murle, Lou Nuer e Dinka no estado de Jonglei. A conflitualidade étnica também irrompe frequentemente em localidades limítrofes dos estados de Unity, Lagos e Warrap. Noutros estados, as relações étnicas tensas traduzem-se ocasionalmente em confrontos violentos, como por exemplo entre os Dinka e os Fertit no estado do Bahr el Ghazal Ocidental, ou entre equatorianos e Dinka em Juba e regiões circundantes. Alguns conflitos são despoletados pela competição pelos recursos (terra, água e gado), enquanto outros resultam das tradicionais rivalidades políticas entre líderes do sul durante a guerra e de líderes políticos descontentes e aspirantes à liderança.

Jonglei tornou-se o epicentro da violência étnica mais mortífera no Sudão do Sul. O pior incidente isolado ocorreu entre Dezembro de 2011 e Janeiro de 2012, quando cerca de 8.000 jovens Lou Nuer atacaram comunidades Murle, mataram pelo menos 1.000 pessoas, provocaram a fuga de outras 100.000 e roubaram 100.000 cabeças de gado⁶. Esta ofensiva fez parte de uma espiral de ataques e represálias entre Lou Nuer e Murle que começou em 2009. As intervenções governamentais para travar a violência generalizada, incluindo uma tentativa totalmente fracassada de evitar o ataque de Janeiro de 2012, só podem ser classificadas como insuficientes e tardias. Há quem acuse o governo de ter dado apoio às milícias Lou Nuer.

A esta espiral de ataques de represália somou-se o ressurgimento do líder de milícias David Yau Yau, em meados de 2012. Yau Yau perdera a eleição para um lugar na Assembleia do estado de Jonglei em 2010, cargo que foi conquistado por um candidato do partido do governo, o MLS. A seguir, Yau Yau pegou em armas, algumas das quais obtidas em Cartum, e admite-se que comande neste momento 4.000 a 6.000 combatentes, embora muitos deles estejam apenas vagamente ligados à sua rebelião. Em Março de 2013, o ELS lançou uma campanha brutal de contrainsurgência contra as forças de Yau Yau e os jovens Murle a elas associados, a qual em meados de 2013 já provocara uma situação humanitária catastrófica para mais de 120.000 pessoas, bem como denúncias de graves abusos de direitos humanos contra civis. A Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) foi também apanhada no fogo cruzado, o que culminou no abate de um dos seus helicópteros por forças do ELS e num violento ataque das milícias de Yau Yau, que causou a morte de cinco soldados de manutenção de paz e de sete civis. Segundo o Inquérito sobre Armas de Pequeno Calibre, muitos Murle já não designam os Lou Nuer como o seu principal inimigo, mas sim o ELS, os governos estadual e nacional, e, por acréscimo, a comunidade Dinka.

Esta conflitualidade intercomunitária e as respostas contraproducentes do governo prolongam e aprofundam a dinâmica de violência no interior do Sudão do Sul,

prejudicando seriamente as perspectivas de um relacionamento produtivo entre os grupos étnicos e entre o governo e as comunidades. Os líderes de milícias rebeldes continuam a aproveitar estas disputas para mobilizar jovens contra o Estado e outras comunidades étnicas. Assim, a resposta do governo não só não protege os cidadãos como se arrisca a exacerbar directamente o sentimento popular de exclusão e discriminação.

O Caminho do Sudão do Sul para a Soberania Nacional

A presente incapacidade do Sudão do Sul de garantir segurança e prestar serviços à sua população leva frequentemente a concluir que se trata de um Estado falhado, o que pressupõe que terá algures no passado sido um Estado funcional. No entanto, o único exemplo de governação moderna do Sudão do Sul é o dos sucessivos regimes predatórios, repressivos e sectários de Cartum.

Mesmo considerando os numerosos Estados frágeis da África Subsaariana, a diminuta capacidade e fraca textura institucional do governo do Sudão do Sul tornam-no um caso único. Com uma experiência de apenas seis anos como governo regional autónomo do Sudão, de 2005 a 2011, o Sudão do Sul tornou-se a nação independente mais jovem do mundo a 9 de Julho de 2011. Antes disso, o Sudão meridional viveu mergulhado numa guerra civil contra o governo do Sudão (GOS) de 1955 até 1972 e, de novo, de 1983 a 2005. Entre 1972 e 1983, um governo regional semiautónomo governou nominalmente o sul. Na realidade, o governo central de Cartum fornecia-lhe muito poucos recursos.

O governo colonial indirecto da Grã-Bretanha (1899-1955) separou efectivamente o sul do Sudão do governo do norte do Sudão e do Egipto, deixando-o “desenvolver-se” indigenamente, com uma presença administrativa mínima, sem infraestrutura e um apoio meramente nominal às igrejas missionárias para a provisão de uma escolaridade e serviços médicos mínimos. Só na década de 1920 é que os ingleses intervieram para pacificar o sul, o que finalmente conseguiram em grande medida através da estabilização do sistema tribal e não de qualquer sistema centralizado de governação. Ao contrário do norte, que tinha uma tradição de governo

centralizado inspirado no domínio turco-egípcio e mahdista, o sul não tinha um passado semelhante, o que tornou a governação indirecta ainda mais atraente para a Grã-Bretanha. Na verdade, o que existia era um conjunto de estruturas de autoridade altamente diferenciadas segundo os 62 grupos étnicos principais do sul (mais de 90, considerando os subgrupos). No interior das tribos e entre elas havia as mais diversas tradições de direito consuetudinário, tribunais e métodos de resolução de conflitos. As normas sociais de gestão colectiva existentes centravam-se na tribo. De acordo com os costumes de algumas tribos os chefes eram responsabilizados perante o seu povo e noutras tribos não. Nas tribos que tinham regras deste tipo, estas foram enfraquecendo ao longo de décadas de guerra civil. Bastiões de unidade cultural, como a predominância do Islão e do árabe no norte, não existiam no sul do Sudão⁷.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha decidiu que o sul do Sudão seria administrado a partir de Cartum e não integrado na África Oriental britânica, como fora anteriormente planeado. A substituição de comissários distritais britânicos por funcionários oriundos do norte precipitou a primeira guerra civil entre norte e sul, em 1955, antes de ser concedida a independência ao Sudão, em 1 de Janeiro de 1956. O regime de Cartum enviou administradores para as principais cidades das províncias, mas a sua autoridade nunca se estendeu às áreas rurais, onde vivia a maioria da população. Mesmo durante o interregno de 1972-1983, o governo regional semiautónomo do sul teve dificuldade em exercer a governação além das linhas de demarcação municipais.

Durante quase toda a segunda guerra civil (1983-2005), facções rebeldes do sul, designadamente o Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (M/ELS), liderado pelo Dr. John Garang, controlaram a maioria do território do sul do Sudão. Em Cartum o GOS (governo do Sudão) manteve o controlo das mais importantes capitais distritais, incluindo a capital do sul, Juba. A rivalidade feroz entre militares e líderes políticos no sul em torno das estratégias de libertação, atizada em grande medida pela intervenção e manipulação malévolas de Cartum, produziu

atrocidades e ataques de represália entre grupos e subgrupos étnicos que vitimaram mais civis do que a guerra aberta entre forças do norte e do sul. As profundas clivagens daí resultantes terão de ser sanadas quando for levado a cabo um genuíno processo de reconciliação.

É significativo o facto de os dois rivais mais ferozes do sul, John Garang e Riek Machar, só se terem reconciliado em 2003 durante o período de negociações do Acordo Geral de Paz (Comprehensive Peace Agreement - CPA) com Cartum, o qual viria a pôr fim à guerra. Esta aliança, juntamente com a integração doutros grupos rebeldes do sul no M/ELS, acabou por permitir que a população do sul do Sudão se unisse sob a égide do Acordo Geral de Paz, visto como a melhor forma de acabar com a guerra e alcançar o objectivo de governação autónoma.

Durante a guerra, os movimentos rebeldes do sul dependiam em grande medida do apoio da população civil, apoio esse que muitas vezes obtinham à força. Uma operação humanitária maciça, maioritariamente coordenada pelas Nações Unidas e incluindo um grande leque de organizações não governamentais internacionais e igrejas locais, assegurava os únicos serviços que chegavam aos civis sudaneses do sul. Períodos sucessivos de inundações e secas, a par da proibição de ajuda humanitária decretada pelo GOS, provocaram graves crises humanitárias e fome. As populações junto da fronteira norte-sul foram vítimas de deslocação forçada, escravatura e roubo de gado por parte das milícias nortenhas. O LRA do norte do Uganda perpetrou repetidos ataques e sequestros contra as comunidades dos estados do extremo sul. Em todo o território do sul os civis viviam no temor dos bombardeamentos de Cartum e de serem apanhados no fogo cruzado dos combates entre facções rivais do sul, cujos piores episódios foram causados por rivalidades entre as comunidades Dinka e Nuer. Calcula-se que tenham morrido mais de dois milhões de sudaneses do sul e sido deslocados mais de 4,6 milhões durante a segunda guerra civil⁸, numa população estimada em 8,3 milhões de pessoas no fim do conflito.

Quando o governo interino do sul do Sudão (GoSS) foi instituído, em Julho de 2005, começou a criar instituições oficiais e estruturas

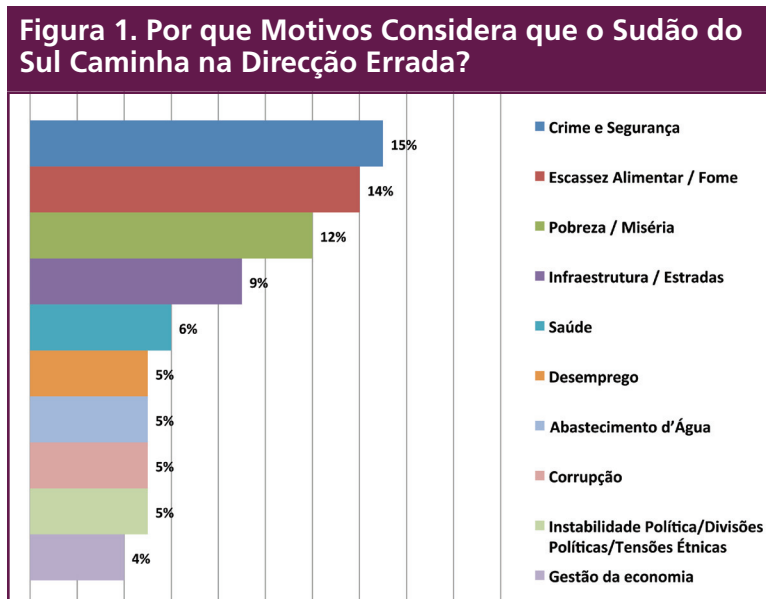
administrativas a partir do nada. Nem sequer detinha o controlo da capital, Juba, até à morte prematura de John Garang, três semanas após tomar posse como Presidente do sul do Sudão e primeiro Vice-Presidente do Sudão. Só seis anos mais tarde, já sob o governo independente da República do Sudão do Sul (RSS), é que o novo país (graças a um apoio internacional significativo) criou as bases de um Estado moderno, ou seja uma Constituição de transição, um governo executivo, uma assembleia legislativa, um sistema judicial, um exército e uma força policial.

Não surpreende assim que os indicadores de desenvolvimento do Sudão do Sul estejam entre os piores do mundo. Segundo estimativas de 2013, 51 por cento dos 11,8 milhões de cidadãos do Sudão do Sul têm menos de 18 anos de idade. Esta percentagem inclui 2,3 milhões de sudaneses do sul deslocados durante a guerra civil que regressaram às suas comunidades desde 2005. Da população com mais de 15 anos de idade, apenas 27 por cento (40 por cento dos rapazes e 16 por cento das raparigas) sabem ler e escrever. A mortalidade infantil é de 70 por 1.000 nados-vivos, ou seja a 18ª mais elevada do mundo. O índice de fertilidade é de 5,5 crianças por mulher, ou seja o 9º mais alto do mundo. Num território aproximadamente do tamanho do Afeganistão, existe apenas uma estrada pavimentada de cerca de 120 milhas entre Juba e a fronteira com o Uganda.

A história do país, a par do número muito reduzido de habitantes com escolaridade, duma infraestrutura física mínima, duma actividade económica diminuta para além da agricultura de subsistência e da pastorícia, e da inexistência de serviços sociais representam entraves monumentais à melhoria das condições de vida da sua população.

Declínio da Confiança no Governo

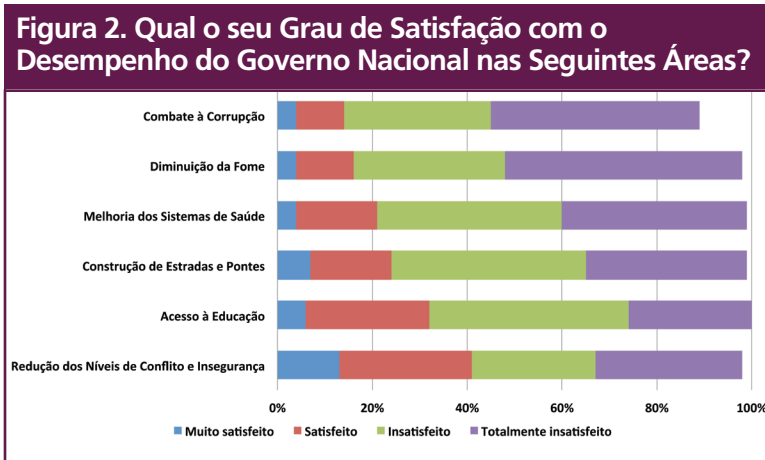
Embora o Sudão do Sul disponha de meios extremamente escassos ao nível do estado, o MLS goza de uma legitimidade que lhe advém da sua experiência de combate durante a guerra civil mais longa de África e do facto de ter conquistado a independência para o seu povo. Quase 99



Fonte: Instituto Republicano Internacional, Abril-Maio de 2013.

por cento dos votantes sul-sudaneses optaram pela independência num referendo realizado em Janeiro de 2011. O apoio popular à nova nação, e o orgulho da população no novo país culminou no Dia da Independência do Sudão do Sul, celebrado a 9 de Julho de 2011. A comunidade internacional reforçou a legitimidade do Sudão do Sul ao reconhecê-lo enquanto Estado soberano e como o mais jovem país membro das Nações Unidas e da União Africana.

Ao fim de décadas de exploração e negligência por parte de Cartum, a expectativa popular quanto aos dividendos da paz era elevada. Os cidadãos acreditavam que o seu novo governo faria grandes melhorias em termos de desenvolvimento e de segurança logo que adquirisse o controlo completo dos recursos nacionais. Esta esperança era reforçada pela convicção de que o período de seis anos de autonomia interina, anterior ao referendo sobre a independência, dera tempo suficiente ao novo governo para planear e preparar-se. Uma vez libertados da opressão do norte, os sudaneses do sul esperavam viver em relativa segurança, sem medo de violência diária.⁹



Source: International Republican Institute, April-May 2013.

O período de graça do governo pós-independência foi, contudo, relativamente curto. Os inquéritos realizados mostram que em Maio de 2013 metade da população sul-sudanesa já considerava que o país caminhava na direcção errada. As razões mais invocadas para justificar o pessimismo dos inquiridos eram os elevados níveis de insegurança, o aumento do custo de vida e a insatisfação com o ritmo do desenvolvimento, sendo particularmente elevada a preocupação com a escassez alimentar e a pobreza (ver Figura 1)¹⁰.

Em certa medida, estas respostas são o resultado inevitável dos meios extremamente reduzidos do jovem país face à gravidade dos problemas que enfrenta. No entanto, o sentimento geral da população de que existe negligência voluntária por parte do governo (corrupção, abusos de direitos humanos pelos serviços de segurança, restrição do espaço político) e desinteresse em satisfazer expectativas cruciais no âmbito da segurança, justiça e desenvolvimento contribuiu para uma atmosfera negativa entre o Estado e a sociedade, que mina a confiança que cidadãos depositam no Estado. É revelador o facto de ter piorado muito desde a independência a opinião sobre o mau serviço prestado pelo governo e a corrupção governamental. A insatisfação com o governo e o declínio da confiança

que os cidadãos nele depositam representam um dos maiores desafios com que o país se defronta no que respeita à construção do Estado (ver Figura 2).

Corrupção Debilitante

Os sudaneses do sul consideram a maioria dos seus dirigentes corrupta, em parte devido à constatação do escasso desenvolvimento do país ao cabo de seis anos de receitas do petróleo, desde a criação do GoSS (Governo do Sudão do Sul) em 2005. Em Junho de 2012 o Presidente Kiir divulgou uma carta aberta dirigida a 75 membros do governo e militares, reformados e em funções, denunciando o desvio de receitas públicas no valor de 4 mil milhões de dólares e exigindo a reposição do dinheiro, sob pena de processos judiciais. "Lutámos pela liberdade, a justiça e a igualdade. Muitos dos nossos amigos morreram para atingir estes objectivos. No entanto, assim que chegámos ao poder, esquecemos aquilo por que lutámos e começámos a enriquecer-nos à custa do nosso povo", escreveu o Presidente Kiir. "A credibilidade do nosso governo está em jogo."

Apesar da sua extraordinária franqueza, esta carta continua a ser altamente polémica. O montante referido ainda não foi comprovado e, até agora, nenhum funcionário superior foi judicialmente acusado de corrupção. (Em Junho de 2013 dois ministros foram suspensos de funções e encontram-se sob investigação devido a uma aquisição suspeita). A impressão com que se fica é a de uma elite governativa que goza de total impunidade, o que gera um sentimento de traição e raiva perante a ausência de responsabilização em casos de corrupção. São, também, cada vez mais frequentes as queixas de exclusão dos grupos étnicos que se sentem menos bem representados no governo e nas forças armadas (maioritariamente dominadas pelos Dinka e os Nuer) e excluídos dos benefícios auferidos pelos membros destas duas etnias.

Instituições oficiais como a Comissão Anticorrupção e o Gabinete do Procurador Geral só agora começaram a funcionar. Em 2012, pela primeira vez, altos funcionários do governo apresentaram declarações de rendimentos à Comissão Anticorrupção. O Procurador Geral está a levar a cabo uma revisão sistemática das receitas financeiras do GoSS (anteriores à independência) e a elaborar periodicamente relatórios públicos dos resultados, destinados à Assembleia Nacional Legislativa, contendo recomendações quanto a novas investigações. Estas medidas são um bom ponto de partida para dar resposta ao problema da corrupção e restaurar a confiança nas instituições governamentais. Contudo, a corrupção continuará a ser um factor de tensão na construção do novo país enquanto não forem tomadas medidas de responsabilização individual.

Laços Frágeis com as Comunidades Locais

São complexos os sentimentos de identidade no Sudão do Sul. O apoio quase unânime dos sudaneses do sul à secessão no referendo sobre a independência provou a existência de um forte anseio de união em todo o jovem país. Além disso, uma grande maioria dos cidadãos identifica-se como sudanesa do sul. Contudo, as filiações tribais permanecem muito fortes. Muitos sudaneses do sul mantêm um sentimento de maior proximidade, respeito e confiança em relação aos seus líderes tribais do que em relação às autoridades políticas¹¹. Nalguns locais, este sentimento tem criado tensões entre o novo Estado e as autoridades tradicionais. Durante a guerra, o M/ELS instituiu a prática de nomear administradores civis-militares subordinados a comandantes locais do ELS para supervisionar os chefes tribais nas áreas libertadas. Alguns analistas consideram que esta prática distorceu os mecanismos tradicionais, militarizou as estruturas de chefia tribal e reforçou o poder do M/ELS. Outros argumentam que nas áreas em que os administradores civis-militares e os chefes tribais tinham relações de cooperação esta prática contribuiu para atenuar a violência. No entanto, esta prática também alterou profundamente os laços entre os cidadãos e os seus dirigentes, na medida em que submeteu estes últimos a interesses distintos (ou seja, do M/ELS) dos interesses dos cidadãos.

O M/ELS nunca conseguiu desenvolver uma estrutura partidária civil de natureza participativa, com uma genuína mobilização de base e uma organização transversal às comunidades e aos grupos identitários, como as ligas de mulheres e de jovens, em parte porque não se tratava de uma prioridade para a liderança do M/ELS. Embora existissem secretariados semelhantes a ministérios civis antes das negociações do Acordo Geral de Paz (Comprehensive Peace Agreement - CPA), o papel principal do MLS na esfera civil antes do período interino pré-independência (2005-2011) consistia em coordenar o acesso das organizações humanitárias a áreas sob o seu controlo militar. Com efeito, as preocupações de segurança tinham precedência sobre a administração civil. Esta incapacidade de separar a acção política da acção administrativa tem continuado a fazer-se sentir

nos primeiros anos da independência do Sudão do Sul, com a liderança da RSS a revelar-se em grande medida incapaz de estabelecer uma distinção entre mecanismos e estruturas partidárias e governamentais. O processo de tomada de decisões continua centralizado e a funcionar do topo para a base e as medidas políticas continuam a ser decretadas pelo presidente da RSS e o presidente do MLS, cargos intencionalmente concebidos para serem desempenhados pela mesma pessoa.

Deste modo, embora existam valores unificadores positivos no Sudão do Sul, também existem poderosos factores de divisão. Estes últimos são mais profundos nas regiões do Sudão do Sul com um historial de violência étnica. Considerando, além disso, a juventude da população, que na sua maioria conheceu apenas a guerra, e a abundância de armas de pequeno porte em circulação (tanto as que ficaram da guerra como as recentemente distribuídas no quadro da estratégia de Cartum de desestabilização pós-independência), continua a ser muito marcada a propensão para resolver os diferendos pela violência.

Construção do Estado e Quadro de Estabilização

Os estudos sobre Estados frágeis têm produzido diversas conclusões importantes sobre a conflitualidade violenta e o modo como os países a podem evitar. Como foi resumido por Bruce Jones e Molly Elgin-Cossart,

Sabemos que é difícil suster a saída do conflito, mas não impossível; que acordos políticos inclusivos são importantes para a paz; que o estabelecimento de laços de confiança em torno do acordo político e das instituições reformadas é essencial para o êxito. Também sabemos que isto demora tempo—muitas vezes décadas.

Resumindo de uma forma simples, a violência surge em contextos nos quais as alternativas institucionais

*à violência são frágeis ou inexistentes; instituições frágeis associadas a uma série de motivações políticas, económicas e de segurança (e pressões externas) criam condições de conflitualidade e violência*¹².

Assim, um Estado torna-se frágil e acaba por fracassar sobretudo devido à ausência de mecanismos acessíveis e fiáveis para gerir de forma pacífica a concorrência de interesses. Os Estados resilientes, por seu lado, lidam com os factores de tensão por meio de um “conjunto de capacidades e recursos, instituições eficazes e legitimidade, todos eles assentes em mecanismos políticos que articulam as relações entre o Estado e a sociedade”¹³. Embora no que respeita aos Estados frágeis se dê muita importância aos sintomas de fragilidade, nomeadamente a factores como níveis de violência elevados, crises humanitárias ou incidentes geradores de conflito, são a qualidade, credibilidade e acessibilidade dos mecanismos políticos que acabam por determinar a fragilidade ou a resiliência. Dispondo apenas de instituições oficiais rudimentares e de estruturas de autoridade tradicionais e comunitárias debilitadas, além de níveis de corrupção cada vez maiores no seio da RSS, o Sudão do Sul carece das referidas condições fundamentais de estabilidade.

Importa sublinhar que os Estados que gerem com êxito os interesses concorrentes dos diversos grupos da sociedade dispõem de mecanismos políticos representativos e inclusivos por meio dos quais os cidadãos conseguem influenciar a tomada de decisões, fazer ouvir as suas preocupações e a sua oposição a medidas políticas, contestar decisões e resolver disputas e obrigar os dirigentes e as instituições a prestar contas. Quanto mais inclusivos, participativos e fiáveis forem estes processos, mais legítimo, estável e duradouro será o sistema político¹⁴. À medida que tais mecanismos fidedignos vão sendo reforçados os seus benefícios aumentam. Os países dotados de sistemas políticos pluralistas que distribuem amplamente os poderes e asseguram o cumprimento da lei e a ordem pública tendem a possuir instituições económicas inclusivas que criam

condições de equidade em que os direitos de propriedade se encontram garantidos e os investimentos em novas tecnologias e competências são recompensados. Por outras palavras, a participação política não só reduz a violência e a instabilidade como também contribui para o desenvolvimento e o crescimento¹⁵.

Estabilizar uma nação que acaba de nascer, como o Sudão do Sul, exige deste modo a substituição de práticas políticas e económicas abusivas ou predatórias por mecanismos institucionais inclusivos e responsáveis que permitam gerir politicamente os diversos grupos de interesses através de meios não violentos e criar um ambiente propício ao crescimento económico sustentado. No entanto, não basta para que isto aconteça o facto de ter sido assinado um acordo de paz negociado, ou adoptada uma nova Constituição, ou realizadas eleições, embora cada um destes acontecimentos constitua uma oportunidade de envolver os cidadãos e fazer avançar reformas. Com efeito, é necessário tempo para uma sociedade adoptar procedimentos baseados no apoio popular e em situações de fragilidade pode demorar uma ou mais gerações¹⁶.

A confiança é a base sobre a qual são construídos tais mecanismos políticos. É assim necessário cultivar laços de confiança entre grupos que foram divididos pela violência, entre os cidadãos e o Estado, e entre o Estado e outros intervenientes fundamentais cujo apoio é necessário para a recuperação. O nível de coesão e de confiança existente numa sociedade “determina muitas vezes à partida os seus padrões de cooperação, equidade e transparência, bem como os seus objectivos sociais. As sociedades mais coesas são aquelas em que existe maior consenso quanto ao caminho a seguir e maior desejo de cooperar para chegar lá”¹⁷. Consequentemente, a criação de elos de confiança e coesão entre o Estado e a sociedade, e também entre comunidades étnicas, culturais, linguísticas ou outros grupos divididos é essencial para o desenvolvimento de instituições estatais estáveis e viáveis¹⁸.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2011 concluiu que a maioria das nações que escapam a ciclos de violência começaram

por estabelecer coligações “suficientemente inclusivas” das partes interessadas, para fomentar a confiança nacional e a reforma institucional. Tais coligações geram apoio nacional a reformas fundamentais, cultivam a confiança entre o governo e a sociedade e promovem um relacionamento com os líderes das comunidades que permite identificar as prioridades locais e elaborar programas destinados a cumpri-las¹⁹. Ao longo do tempo, a colaboração construtiva daí resultante desenvolve a confiança no Estado, bem como a sua legitimidade aos olhos dos cidadãos. À medida que quadrantes cada vez mais alargados da sociedade são incluídos em processos que inspiram confiança, aumenta a eficácia e resiliência das instituições políticas, criando-se deste modo um ciclo virtuoso.

Em suma, a saúde da sociedade é de importância fulcral para a saúde da nação. As sociedades frágeis geram Estados frágeis, enquanto os Estados duradouros e resilientes dispõem de um tecido social diversificado e robusto, que cria confiança no seio dos diferentes grupos étnicos e entre eles. “As nações com uma forte coesão social tendem a ser mais estáveis, a disfrutar de melhores condições económicas, a ser menos vulneráveis ao crime e à violência e a apresentar níveis mais baixos de corrupção”²⁰. Fortalecer a coesão social através de medidas geradoras de confiança que melhorem as relações Estado-sociedade é, assim, uma prioridade absoluta. A coesão é o alicerce sobre o qual devem ser construídas todas as instituições nacionais.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2011 realça instituições cujas prioridades fundamentais são a segurança, justiça e emprego que oferecem ao cidadão. Ao longo do tempo os resultados visíveis nestas áreas são extremamente úteis para ajudar as nações a interromper ciclos de instabilidade e a reduzir os riscos de recidiva²¹. O estabelecimento de parcerias com outros agentes—comunidade, sociedade civil, sector privado—pode acelerar os benefícios e restaurar ainda mais a confiança no Estado.

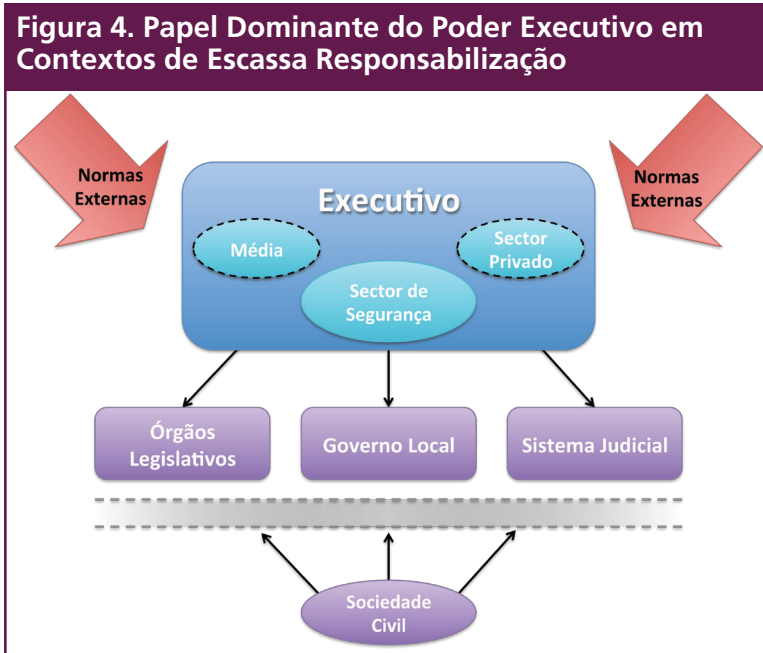
Os cidadãos, além disso, não consentirão ser governados por um regime que não disponha de canais legítimos e acessíveis que permitam que o mesmo seja contestado e sujeito a reformas²². Pelo contrário, os



Fonte: Siegle, 2013.²³

cidadãos estarão muito mais dispostos a cooperar com (bem como a apoiar e a proteger) um sistema que desenvolva um historial de equidade e tome medidas de correcção sempre que as regras estabelecidas são desrespeitadas. A criação de sistemas de responsabilização que servem para exercer o controlo e a supervisão, particularmente do poder executivo, ajuda a criar confiança no Estado e forma a base da reforma institucional.

Os processos pelos quais o Estado e a sociedade se relacionam um com o outro criam mecanismos de *feedback* cruciais para a credibilidade e capacidade de resposta do Estado. Estes processos acontecem através de variados mecanismos com base no Estado e na sociedade, que em



Source: Siegle, 2012.²⁴

conjunto acrescentam níveis complementares de responsabilização, gerando desse modo confiança no Estado (ver Figura 3)²⁵. Os mecanismos de responsabilização baseados no Estado incluem nomeadamente: Constituições, eleições, órgãos legislativos, tribunais, partidos políticos, governo regional, funcionalismo público com base no mérito e um sector profissional de segurança. Os mecanismos de responsabilização baseados na sociedade incluem meios de comunicação social independentes e acesso à informação, sociedade civil, capital social e normas e regras externas²⁶. O desenvolvimento de um determinado conjunto destes elementos é menos importante do que a densidade, ou a acumulação, dos sistemas de responsabilização no Estado e na sociedade, que criam um sistema mais estável e resiliente no qual existem múltiplos níveis de controlo sobre o poder executivo²⁷.

Em muitos Estados frágeis ou em fase de transição, estas estruturas de responsabilização são débeis ou não existem (ver Figura 4). Normalmente,

a autoridade está concentrada no poder executivo, que dirige os outros órgãos do governo. A autoridade do executivo é tão extensa que este controla entidades teoricamente independentes, como os órgãos de comunicação social e o sector privado. Do mesmo modo, a sociedade civil é marginalizada e incapaz de envolver-se de forma significativa num diálogo com o governo ou de chamar a atenção deste para as prioridades dos cidadãos. Assim, o desafio que o Sudão do Sul enfrenta, no que respeita à construção do Estado, consiste em passar de um contexto de domínio do poder executivo para um contexto de estruturas de responsabilização, no qual o executivo continua a estar no centro mas se encontra circunscrito por um conjunto de mecanismos de responsabilização assente no Estado e na sociedade.

Construir Confiança e Mecanismos de Responsabilização no Sudão do Sul

Não surpreende que a maioria das instituições de responsabilização no Sudão do Sul se encontre numa fase embrionária. A criação de um novo Estado levanta uma série de obstáculos muito particulares, ao mesmo tempo que cria oportunidades de desenvolver sistemas de controlo e supervisão que seriam mais difíceis de introduzir se existissem instituições disfuncionais e enraizadas no clientelismo. Infelizmente, durante os primeiros anos da transformação do Sudão do Sul, as políticas governamentais, em vez de investir tempo e recursos neste tipo de mecanismos de responsabilização, prejudicaram-nos frequentemente.

Mecanismos de Responsabilização com Base no Estado

Constituição. Uma Constituição interina destinada a servir de Constituição de transição foi redigida pelo MLS e emendada mesmo antes da independência sem ter sido objecto de uma revisão séria. Está prevista para antes das eleições de 2015 a realização de um processo participativo e rigoroso de revisão nacional, o qual se pretende venha a culminar na adopção de uma Constituição permanente. A Constituição

de transição confere poderes extraordinários ao presidente, sem permitir quase nenhum controlo a outros órgãos de poder. O mandato do presidente não pode ser impugnado. O presidente pode dissolver as assembleias nacional e estaduais e demitir dos seus cargos o vice-presidente e os governadores estaduais, assim como qualquer procurador ou juiz. O presidente Kiir exerceu estes poderes em Janeiro e Julho de 2013, quando demitiu dois governadores estaduais e o vice-presidente, bem como todos os membros do seu governo. O processo de revisão constitucional está muito atrasado e é quase inteiramente um exercício de elite. O simples conceito de uma Constituição escrita—estabelecendo as regras formais para o funcionamento do Estado—ainda é desconhecido entre a maioria dos sul-sudaneses²⁸.

Eleições. As primeiras eleições realizadas em todo o Sudão do Sul tiveram lugar antes da independência, em 2010, no âmbito do processo do CPA, com participação a nível nacional (então a nação unida do Sudão), regional (no interior do GoSS) e estadual. No sul, as eleições foram marcadas pela intimidação e pela violência por parte do MLS. A selecção dos candidatos do MLS a nível estadual e local foi também muito controversa, dado que a sede nacional do partido anulou muitas nomeações partidárias a nível estadual. Alguns resultados eleitorais foram completamente ignorados a nível estadual. Sem recursos judiciais ou outras estruturas de responsabilização que permitissem pôr em causa estes resultados, diversos candidatos derrotados e revoltados com a situação pegaram em armas (por exemplo David Yau Yau no estado de Jonglei). A próxima ronda de eleições está agendada para 2015, embora não exista na Constituição qualquer mandato relativo a um calendário eleitoral e, por este motivo, a data da eleição dependa inteiramente da vontade do partido do governo, o MLS. Na ausência de uma maior responsabilização de quem exerce cargos públicos, as eleições continuarão a ser exercícios que em nada contribuem para decidir quem fica com o controlo dos recursos públicos, o que pode vir a causar mais rivalidades e violência.

Órgão legislativo. A Assembleia Legislativa Nacional do Sudão do Sul (National Legislative Assembly-NLA) é dominada pelo MLS, o qual detém mais de 90 por cento dos lugares, sendo os restantes ocupados por cinco partidos da oposição. A maioria dos membros é eleita com base em círculos eleitorais geográficos, listas partidárias e uma lista de mulheres. Alguns são nomeados pelo presidente. A legislação tem origem quase totalmente no poder executivo e a NLA exerce pouca supervisão independente sobre o executivo em termos de audições, investigações, debates e gestão orçamental. A maioria dos parlamentares mantem contactos pouco frequentes com os seus constituintes e foi eleita com base na lealdade ao MLS. A maioria da população reside em áreas rurais e, em grande medida, ainda não conhece as novas instituições políticas, os seus representantes nem a forma como estes lidam com a utilização dos recursos estatais ou com a presidência²⁹.

Partidos políticos. Os partidos da oposição são muito frágeis, quer em recursos, quer em capacidade, e são regularmente intimidados e atacados por agentes de segurança filiados no MLS. Vários partidos são liderados por antigos comandantes de facções rebeldes que se opuseram ao M/ELS durante a guerra, o que os torna inerentemente suspeitos e perigosos aos olhos do partido do governo. A maioria mantém forças armadas leais que podem ser mobilizadas para o combate.

Num reflexo das origens militares do partido, o debate não é encorajado no seio do MLS, a discordância não é tolerada e as decisões emanam do topo. Enquanto partido o MLS quase não se distingue da RSS e, por essa razão, não defende padrões mais elevados de responsabilização nem sistemas de fiscalização dos abusos de poder cometidos pelo governo. A competição pela liderança interna com vista às eleições de 2015 ameaça dividir o partido, particularmente entre os apoiantes do presidente Salva Kiir e os que são leais ao vice-presidente Riek Machar. Estas divisões ameaçam radicalizar ainda mais as rivalidades étnicas. Em Julho de 2013 o presidente Kiir, de etnia Dinka, demitiu o vice-presidente Riek Machar, de etnia Nuer, e o secretário-geral do MLS, Pagan Amum, de etnia

Shilluk³⁰. Sem uma reforma interna do MLS, no sentido de regulamentar a concorrência intrapartidária de forma credível e democrática, o risco de instabilidade política e violência³¹ agravar-se-á.

Tribunais. O Sudão do Sul não possui um sistema judiciário independente em funções, com o poder de interpretar a legislação e pronunciar-se sobre a legalidade das medidas tomadas pelo executivo, e muito menos facultar aos cidadãos o recurso à justiça³². A legislação é mal conhecida no território do Sudão do Sul e existe um conjunto confuso de tribunais de chefes consuetudinários, nomeados pelos órgãos dos governos regionais, e tribunais do governo submetidos ao poder judicial central. Os tribunais do governo têm origem nas estruturas coloniais britânicas, na governação de Cartum em cidades fortificadas durante a guerra e ainda nas tentativas de administração do M/ELS ao longo do conflito. Paradoxalmente, os esforços para racionalizar e converter a legislação consuetudinária numa série de regras escritas, no intuito de instaurar maior clareza e uniformidade, pode estar a inibir o recurso à justiça ao eliminar em certa medida a flexibilidade dos processos tradicionais.

Todos os tribunais são vulneráveis ao suborno e existe a percepção geral de que são desfavoráveis aos pobres³³. Calcula-se que dois terços dos estados do Sudão do Sul ainda não disponham de tribunais governamentais, estando a justiça formal dependente de um pequeno número de tribunais itinerantes. O recurso a defensores públicos, particularmente para os prisioneiros condenados à pena de morte, continua a ser raro³⁴.

A falta de opções de recurso viáveis através dos tribunais pode, por conseguinte, levar mais cidadãos a procurar métodos alternativos de resolução de litígios, incluindo a violência. Quem recorre a métodos violentos pode, na opinião de muita gente, “matar pessoas inocentes, roubar gado, destruir bens, raptar mulheres e crianças e cometer actos de violência sexual em total impunidade”³⁵. Uma maior responsabilização por crimes violentos através da instauração de processos judiciais e a realização de julgamentos, especialmente no

caso das populações rurais, contribuiria para aliviar o fardo que recai sobre as instituições políticas e militares chamadas a dar resposta à violência intercomunitária e política.

Governo regional. A Constituição e diversas leis autorizam a descentralização de determinados serviços sociais e de segurança para a alçada de governos estaduais e locais. Existem igualmente assembleias legislativas estaduais e Conselhos de Líderes de Autoridade Tradicional (Councils of Traditional Authority Leaders - COTALs), embora as suas funções continuem a ser pouco claras. Além disso, quando em meados de 2012 foram instituídas medidas de austeridade devido à diminuição da exportação de petróleo, a transferência de receitas para as autoridades regionais foi em grande medida restringida e os salários de professores e outros funcionários públicos estaduais e locais foram reduzidos. Os governadores estaduais eleitos nomeiam geralmente comissários distritais que gerem o ensino, os cuidados básicos de saúde e outros serviços apesar de a Constituição determinar que os comissários também devem ser eleitos. Os cidadãos são muito críticos tanto no que respeita a esta prática como quanto ao poder do presidente de demitir unilateralmente dos seus cargos os governadores eleitos³⁶. Nove dos dez governadores estaduais são membros do MLS. O presidente Kiir demitiu dois governadores—o do estado de Lagos, em Janeiro de 2013, e o do estado de Unity, em Julho de 2013. O presidente pode nomear governadores interinos mas a Constituição requer a realização de eleições especiais num prazo de 60 dias para eleger novos governadores. Este requisito não foi cumprido em nenhum destes dois casos. No estado de Lagos, foi nomeado governador provisório um major-general do ELS que decretou uma série de duras e radicais alterações legais, institucionais e de pessoal que têm sido alvo de uma oposição generalizada.

Funcionalismo público. A RSS herdou da administração de Cartum um funcionalismo público oriundo de meios urbanos, em Juba e outras cidades fortificadas durante a guerra. Consequentemente, a maioria dos sudaneses do sul que não vivem nos poucos centros urbanos do país

raramente têm contacto com funcionários do governo. Entretanto, os empregos na administração pública tornaram-se a principal fonte de trabalho—e de clientelismo—no Sudão do Sul. Deste modo, o serviço público não só é inacessível como funciona mal. Para complicar ainda mais a situação, uma vasta maioria de sul-sudaneses defende a distribuição equitativa dos empregos públicos pelos grupos étnicos enquanto modo fundamental de aferição do carácter inclusivo do governo. Além disso, existem tensões entre os jovens da diáspora, geralmente mais educados, que retornaram ao país para apoiar o novo governo e os que permaneceram no Sudão do Sul durante a guerra.

Sector de segurança. Nem o ELS nem o Serviço Nacional de Polícia do Sudão do Sul registaram progressos significativos no sentido de se transformar em serviços de segurança profissionais e apartidários. Ambos são compostos de forças sem formação, analfabetas e mal equipadas, oriundas de diversos grupos do ELS e outras facções armadas dos tempos da guerra³⁷. A generalidade dos cidadãos considera-os mais uma ameaça do que um órgão de protecção. Muitos oficiais superiores assumiram a postura prepotente de quem acha ter todos os direitos pelo papel que desempenhou na luta de libertação. Tais atitudes resultaram no confisco de terras, na adjudicação de contratos em condições preferenciais, na oferta indiscriminada de empregos públicos e na obtenção doutros benefícios e lucros³⁸. A RSS pretende desmobilizar 150.000 dos mais de 300.000 soldados inscritos na folha de salários do ELS. Em Janeiro de 2013 o presidente Kiir ordenou uma reestruturação profunda das cúpulas militar e policial, com a passagem à reforma de 35 generais, incluindo todos os seis adjuntos do Chefe de Estado Maior. Apesar de esta decisão ter sido vista por muita gente como destinada a controlar oficiais superiores corruptos e com demasiados direitos e, por este motivo, muito bem acolhida, a nomeação dos novos oficiais que assumiram as mesmas posições não foi objecto de qualquer supervisão legislativa³⁹. São de uma forma geral mínimos os canais de comunicação, relacionamento ou consulta entre os cidadãos e os serviços de segurança.

Mecanismos de Responsabilização Baseados Na Sociedade

Meios de comunicação social independentes e acesso à informação.

Apesar do leque crescente de meios de comunicação social—estações de rádio, jornais e sítios de notícias online —, a informação independente é raramente acessível no Sudão do Sul, particularmente no que respeita à insegurança, corrupção ou o que possa ser entendido como uma crítica ao governo⁴⁰. As organizações de direitos humanos têm denunciado agressões cada vez mais frequentes, bem como actos de intimidação e detenções de jornalistas por agentes de segurança, o que leva a uma autocensura crescente por parte dos média locais⁴¹. O descarado assassinato do proeminente colunista de jornal e crítico frequente do governo Isaiah Ding Abraham Chan Awuol no exterior da sua residência, em Dezembro de 2012, alarmou o país e a comunidade internacional⁴². O homicídio não foi objecto de qualquer acusação formal e continuam a registar-se agressões a jornalistas.

A intolerância do governo à crítica e a repressão dos média independentes põem em causa as afirmações do governo de que é responsável perante o público e prejudicam seriamente a sua busca de legitimidade. Além disso, a informação independente e fidedigna é essencial para atenuar a conflitualidade, combater a corrupção e outros abusos, fiscalizar o poder preponderante do executivo no Sudão do Sul e aumentar a consciência dos cidadãos relativamente aos seus direitos e deveres. A maioria dos sul-sudaneses consideram a liberdade de expressão um direito fundamental, um indício importante de democracia e um meio essencial de responsabilização dos líderes⁴³. Será impossível construir uma identidade nacional coesa sem um genuíno debate público sobre o que significa ser sul-sudanês, debate que deve incluir não só as comunidades urbanas mas também as rurais. Para tal, são necessários mais meios de comunicação independentes e um maior acesso à informação, especialmente nos idiomas locais, através de estações de rádio que chegam às zonas rurais remotas⁴⁴, o meio mais utilizado no Sudão do Sul para aceder a notícias e demais informação.

Sociedade civil. O referendo no Sudão do Sul em Janeiro de 2011 teve êxito em grande medida graças às parcerias estabelecidas entre o governo e organizações da sociedade civil para registar eleitores, informar as populações sobre o processo e, em seguida, observar a votação. O resultado foi um índice de participação eleitoral raro em países com reduzida experiência de gestão eleitoral. Três em cada quatro eleitores sul-sudaneses votaram. Contudo, desde a independência, os grupos da sociedade civil emergentes no Sudão do Sul—organizações de prestação de serviços, centros de investigação, advocacia de direitos humanos, associações de mulheres, jovens e profissionais—enfrentam um ambiente cada vez mais hostil. O governo e a assembleia legislativa mostram-se negligentes, desconfiados e defensivos em relação ao envolvimento com grupos da sociedade civil. Além disso, a maioria das organizações da sociedade civil está fortemente concentrada em Juba.

Não obstante, a sociedade civil proporciona ligações importantes com as comunidades rurais e oportunidades de desenvolvimento de laços de confiança que superam as divisões existentes entre grupos étnicos, geográficos, religiosos e comunitários. Uma coligação de organizações da sociedade civil conhecida como a Equipa de Recursos da Sociedade Civil sobre o Processo de Revisão da Constituição, por exemplo, está a organizar diálogos entre os cidadãos e a realizar programas de educação cívica em todos os dez estados do país. Os resultados destas iniciativas serão partilhados com a Comissão Nacional de Revisão Constitucional⁴⁵. Outra organização local de cidadania, a Rede Sul-Sudanesa para a Democracia e Eleições, está a organizar e a promover encontros entre parlamentares e os seus constituintes, destinados a ajudar a dar seguimento às preocupações manifestadas por estes últimos. Desta forma, a sociedade civil contribui significativamente para o estabelecimento do diálogo e da negociação entre o governo e a sociedade.

Capital social. A coesão social no Sudão do Sul é mais sólida a nível local, onde o sentido de comunidade e de pertença à tribo ou à subtribo geram a maior confiança e vontade de cooperar. No entanto, para além do

orgulho no facto de a nação se ter tornado independente e da experiência partilhada de luta pela libertação de Cartum, são relativamente escassos os factores que contribuem para estender esta coesão a todos os grupos étnicos e regiões. Além disso, os traumas profundos infligidos pelas lutas travadas no interior do sul continuam a alimentar a discórdia intercomunitária (e intracomunitária).

Durante a guerra, os internatos geridos pelas missões constituíam uma das únicas plataformas civis para a construção de redes sociais transversais a grupos étnicos e regiões geográficas. Além disso, o papel da igreja na prestação de serviços sociais ao longo de décadas de guerra e de domínio colonial tornou-a uma das instituições em que mais confia a população de todo o Sudão do Sul. Os líderes das doze igrejas mais importantes, unidas sob a égide do Conselho de Igrejas do Sudão do Sul e que representam mais de 60 por cento da população⁴⁶, são frequentemente chamados a liderar processos locais de paz e reconciliação. Em Abril de 2013 o presidente Kiir nomeou o arcebispo da Igreja Anglicana e o arcebispo emérito da Igreja Católica líderes do processo de reconciliação nacional. Os líderes religiosos advogam contra os abusos de direitos humanos e a corrupção e realizam programas de educação cívica que abrangem o processo nacional de revisão constitucional. A popularidade e a credibilidade da igreja enquanto voz independente faz com que as igrejas sejam consideradas pela população como lugares de confiança que favorecem um envolvimento que supera divisões étnicas. As igrejas são também uma voz da consciência junto da RSS, o que dificulta por vezes o seu relacionamento com os dirigentes governamentais e líderes partidários. Por seu lado, os líderes religiosos evitam ser vistos como muito próximos do governo por recearem perder a confiança das comunidades.

Além das igrejas existem poucas plataformas de criação de redes e laços sociais capazes de superar as divisões entre comunidades. Até as poucas universidades que funcionam no Sudão do Sul enfrentam tensões comunitárias que degeneram por vezes em violência que chega a provocar a interrupção das aulas por longos períodos⁴⁷. O MLS e o ELS

são as duas maiores redes intercomunitárias do Sudão do Sul. Contudo, a noção de que os Dinka dominam ambas as instituições, o pouco espaço concedido ao debate aberto no interior do partido e os desafios colocados pela integração no ELS de membros de milícias rebeldes de base tribal⁴⁸ limitam a sua contribuição para a criação de capital social. Com efeito, o fracasso do MLS, até ao momento, em estabelecer uma ligação eficaz entre as bases e o nível nacional pode ajudar a explicar o interesse renovado na realização de conferências regionais para debater questões de importância local e nacional nos três blocos históricos regionais do sul: Alto Nilo (Jonglei, Unity e estados do Alto Nilo), Grande Equatoria (estados da Equatoria Ocidental, Equatoria Oriental e Equatoria Central) e Grande Bahr el Ghazal (estados de Lagos, Warrap, Bahr el Ghazal do Norte e Bahr el Ghazal Ocidental). Estas conferências tiveram lugar em 2013 nas duas últimas regiões, organizadas por agentes políticos estaduais e locais através de fronteiras estaduais e fora das estruturas partidárias do MLS⁴⁹. As conferências serviram como centros de debate do federalismo enquanto sistema de governação nacional e outras questões que geram preocupação.

Intervenientes externos. Até à independência, os doadores foram fundamentais para fornecer assistência humanitária às populações no sul, facilitar o CPA e assegurar o apoio internacional ao referendo no Sudão do Sul. Desde a independência, contudo, os agentes internacionais têm-se sentido cada vez mais frustrados com a RSS, em particular as decisões de suspender a produção de petróleo e ocupar os campos petrolíferos disputados na fronteira com o Sudão, no início de 2012. Muitos parceiros externos também manifestam cada vez maior repúdio perante os crescentes casos de corrupção e de abusos de direitos civis e sociais, assim como frequentes denúncias de violações de direitos humanos, incluindo assassinatos e a prática de tortura perpetrados por agentes de segurança do Estado. Os doadores mostraram-se por conseguinte indisponíveis para conceder financiamentos ou novos apoios à RSS durante o período de austeridade. Sentindo-se algo abandonada e profundamente incompreendida, a RSS tem vindo a tornar-se cada vez mais resistente à pressão e aos contributos

dos seus parceiros externos, mesmo os mais próximos (Estados Unidos, Reino Unido e Noruega), o que tem prejudicado o apoio de doadores aos esforços de construção do Estado. O diálogo com os doadores é mais produtivo ao abrigo do Novo Acordo para Estados Frágeis do G7+, no qual o Sudão do Sul é um dos países piloto. O Sudão do Sul é também membro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e está em processo de negociação de facilidades de crédito com o Fundo, o que implicará exigências externas de responsabilização financeira. A verificação da capacidade do Sudão do Sul em cumprir os critérios exigidos enquanto membro da Comunidade da África Oriental, um grande parceiro comercial e corredor de exportação, oferece mais oportunidades de encorajar a RSS a melhorar os seus padrões de governação e o seu desempenho no campo do desenvolvimento.

Perda de Receitas Petrolíferas

O Sudão do Sul é o país mais dependente de petróleo do mundo. A RSS foi severamente afectada pela perda de 98 por cento das receitas do Estado entre Janeiro de 2012 e Junho de 2013 devido a uma disputa com o Sudão sobre os custos de transporte através do oleoduto. (Toda a exportação de petróleo do Sudão do Sul depende dos oleodutos que atravessam o Sudão até ao Porto Sudão.) Durante aquele período, o governo funcionou com um orçamento de austeridade, quase esgotando as suas reservas de moeda estrangeira. Em Setembro de 2012, Cartum e Juba acordaram retomar o transporte de petróleo através do Sudão. Contudo, a aplicação do acordo ficou bloqueada até à resolução, em Abril de 2013, doutras exigências de Cartum, não relacionadas com esta questão mas relativas a apoios indirectos a milícias rebeldes. A exportação de petróleo sul-sudanês foi finalmente retomada em Junho de 2013, embora ambas as partes continuem a acusar-se mutuamente de apoio a grupos rebeldes.

O impacto da perda das receitas petrolíferas repercutiu-se principalmente em Juba, onde a maior parte do orçamento nacional está concentrada desde o início do período interino, em 2005. Segundo o Instituto Sudd, os dez estados do Sudão do Sul recebiam apenas 16 por cento do orçamento de Estado mesmo antes da entrada em vigor das medidas de austeridade. A perda de receitas da exportação de petróleo provocou cortes nos salários dos funcionários públicos, reduções nas subvenções globais aos estados e atrasos nos programas de desenvolvimento. Como 85 por cento da população activa vive de trabalho não assalariado, sobretudo da agricultura

de subsistência, o impacto interno fora de Juba e das capitais estaduais foi menor do que seria de esperar, o que é mais uma prova da efectiva separação entre o Estado e o resto da sociedade sul-sudanesa.

Em suma, são limitados os mecanismos de responsabilização baseados no Estado e na sociedade do Sudão do Sul. A liderança do governo tem demorado a reconhecer o enorme valor destes processos para a conquista de legitimidade e a estabilização de um Estado frágil. Os dirigentes do país têm por vezes resistido deliberadamente a mobilizar as comunidades, ignorado as queixas da população e reprimido tentativas de reforçar a responsabilização. Sem um relacionamento mais abrangente entre o Estado e a sociedade, e um conjunto de mecanismos de responsabilização, o poder político e a riqueza continuarão centrados no MLS e no executivo, em prejuízo de uma cidadania privada de poder, mal informada e fragmentada.

Fortalecer as Relações Estado-Sociedade no Sudão do Sul

O Sudão do Sul ainda se encontra na etapa inicial de construção de confiança e desenvolvimento do Estado. O CPA e demais reformas de transição subsequentes foram insuficientes para criar as indispensáveis confiança e participação dos cidadãos, sem as quais o Estado nunca conquistará a legitimidade necessária para fortalecer e expandir a sua capacidade de gestão. Colmatar este défice de confiança e melhorar as relações entre o Estado e a sociedade deve tornar-se por isso o principal objectivo do governo do Sudão do Sul, para que a nova nação possa alcançar uma paz duradoura, estabilidade e um desenvolvimento sustentado.

A experiência de outras sociedades que superaram as suas fragilidades indica que as seguintes três condições são essenciais para melhorar as relações Estado-sociedade: construir coligações suficientemente inclusivas, alargar o espaço concedido às opiniões independentes para fomentar o diálogo nacional e obter sucessos tangíveis que demonstrem a capacidade de resposta do Estado às aspirações dos cidadãos.

Coligações Suficientemente Inclusivas

O Estado deve fazer um esforço mais concertado e genuíno para desenvolver parcerias que envolvam não apenas a camada superior da elite que até hoje tem dominado o Sudão do Sul. Esta construção de parcerias deve transcender as clivagens sociais e envolver os jovens. Uma estratégia destinada a identificar parceiros viáveis, programas prioritários e abrangentes e meios de intervenção complementares reforçaria o relacionamento da RSS com as populações locais. A construção de coligações inclusivas, tanto no âmbito da segurança como no tocante a processos políticos, necessidades de desenvolvimento ou outras áreas, tornaria as iniciativas e medidas de reforma mais viáveis, sustentáveis e eficazes, promovendo ao mesmo tempo a confiança em futuros esforços de construção do Estado.

A maioria dos sudaneses do sul tem muito pouco ou nenhum contacto com o governo em Juba. Deste modo, a construção de coligações inclusivas também terá de ocorrer ao nível estadual e local, bem como através de grupos não governamentais com redes interregionais. As eleições para cargos políticos estaduais e subestaduais são particularmente importantes. Devem ser instituídos mecanismos participativos que possibilitem aos cidadãos e às comunidades influenciar a escolha de candidatos, bem como a eleição directa de governadores de estado e comissários distritais (em vez de nomeações feitas em Juba ou nas capitais de estado). São igualmente necessários canais independentes através dos quais candidatos de qualquer partido político possam interpor recurso contra irregularidades eleitorais. Do mesmo modo, deve ser explicitamente restringido o poder do presidente de demitir detentores de cargos públicos eleitos a nível nacional ou regional. A composição das assembleias nacionais e estaduais também deve ser claramente definida na Constituição permanente, e basear-se nos círculos eleitorais geográficos e não em listas partidárias ou em nomeação presidencial. Os COTAL também representam um bom meio de canalizar os anseios e prioridades dos cidadãos e de demonstrar que o Estado leva a sério a questão da inclusão e da resposta às aspirações das populações locais.

As igrejas do Sudão do Sul, omnipresentes e informalmente ligadas entre si, contam-se entre as instituições nas quais as comunidades mais confiam. Os seus mediadores respeitados obtiveram conquistas significativas em termos de pacificação local e de esforços de reconciliação, como o Pacto Wunlit Dinka-Nuer de 1999, que pôs fim a focos letais de conflito intercomunitário. O estabelecimento de uma parceria com as igrejas destinada à resolução de disputas locais, a realização de programas de educação cívica, ou simplesmente a melhoria do relacionamento entre comunidades ou entre o Estado e a sociedade resultaria em maior confiança no Estado. Ao criar parcerias com organizações não governamentais e da sociedade civil respeitadas, o Estado pode reforçar de forma mais geral a sua própria legitimidade política.

Um maior envolvimento da RSS com os agentes sociais contribuirá ao mesmo tempo para atenuar os motivos que levam as comunidades a recorrer à violência, por se sentirem excluídas do processo político. Do mesmo modo, a RSS deve reconhecer a distinção entre a violência por motivos políticos (como os actos perpetrados por milícias rebeldes) e os incidentes relacionados com os recursos (protecção do gado contra bandidos e disputas com comunidades vizinhas sobre questões de terras, água e outras). Embora todas estas formas de violência sejam condenáveis, cada uma delas deve abordada de forma específica.

ARSS deve agir directamente junto das comunidades que se mobilizam no mero intuito de autodefesa, no sentido de elaborar com elas estratégias de defesa consistente da propriedade e actividade económica legítima (tais como a pastorícia e o acesso à água). Tais formas de colaboração e operações devem abranger de forma equitativa todas as comunidades e grupos étnicos. Os episódios de violência extrema no estado de Jonglei, por exemplo, não cessarão enquanto a comunidade Murle se sentir injustiçada pelo Estado e constatar que os interesses Dinka e Lou Nuer são quase sempre mais protegidos⁵⁰. Os serviços de segurança devem no mínimo suspender as suas operações de represália frequentemente indiscriminadas contra os instigadores da violência, pois o elevado número de vítimas civis

que produzem apenas contribui para alienar ainda mais as comunidades envolvidas.

Alargar o Espaço das Vozes Independentes

O acesso à informação independente é indispensável ao estabelecimento de mecanismos de responsabilização, dos quais dependem a estabilidade e o desenvolvimento do Estado. Para dinamizar os mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade, além de cultivar activamente as ligações e a inclusão, o governo deve proteger o espaço concedido aos cidadãos e às comunidades para se expressarem. Com base na experiência de outras transições democráticas, é necessária uma campanha de educação cívica e de contacto com a população para a sensibilizar para valores e conceitos democráticos fundamentais, designadamente:

- ◆ a responsabilidade de todos os cidadãos de participar em debates políticos e discussões sobre medidas a tomar, de modo a serem ouvidas as suas aspirações;
- ◆ a tolerância em relação a pontos de vista distintos;
- ◆ a liberdade de expressão, dos meios de comunicação social e de reunião;
- ◆ a igualdade perante a lei;
- ◆ a inalienabilidade dos direitos de grupos e partidos minoritários;
- ◆ a defesa do direito à propriedade privada.

Além das autoridades estaduais, esta tarefa deve incluir a participação de líderes religiosos, autoridades tradicionais, intervenientes da sociedade civil, meios de comunicação social, partidos políticos da oposição e parceiros internacionais. Estes diversos agentes dispõem da confiança de vários quadrantes da sociedade e, em conjunto, podem abranger a maioria dos cidadãos.

Em vez de querer monopolizar as relações Estado-sociedade, a RSS e o MLS devem reconhecer que os intervenientes civis independentes

representam os autênticos pontos de vista dos cidadãos e podem contribuir para um Sudão do Sul mais forte e estável. A perseguição, intimidação e outras formas de repressão das vozes independentes veicula uma mensagem precisamente contrária, ou seja a ideia de que o Estado não deseja uma discussão genuína com os cidadãos e de que pretende continuar a dominar o acesso ao poder e aos recursos. Este tipo de abordagem apenas resultará em mais resistência e instabilidade constante.

Deve ser elaborada e adoptada legislação destinada a proteger a liberdade de expressão dos média. Os serviços de segurança devem ser proibidos de perseguir os órgãos de comunicação social, a sociedade civil e os monitores internacionais de direitos humanos. Todos os casos de intimidação e violência contra jornalistas, activistas de direitos humanos e líderes da sociedade civil devem ser objecto de investigações credíveis e independentes cujos resultados devem ser tornados públicos. Os culpados devem ser alvo de processo judicial público. Todas estas medidas constituem provas imediatas, consequentes e concretas da firme intenção do governo de ouvir e responder aos anseios dos cidadãos.

A tarefa de construir uma consciência nacional é um exercício cultural e político, pelo que os esforços para promover uma nova identidade sul-sudanesa devem complementar as reformas destinadas a defender e reforçar os direitos políticos e civis. A heterogeneidade do Sudão do Sul contém recursos culturais que, considerados e respeitados na sua diversidade, podem vir a constituir a base de uma nova identidade nacional. Importa deste modo identificar, documentar, preservar e celebrar a rica herança cultural do Sudão do Sul, bem como a sua história partilhada de luta pela libertação. A organização de concursos musicais, equipas nacionais de desporto e ligas de desporto para jovens podem estreitar laços entre grupos comunitários. O orgulho de toda a população no maratonista sul-sudanês Guor Marial, que competiu nos Jogos Olímpicos de 2012 sob a bandeira do Comité Olímpico Internacional, superou barreiras étnicas e culturais no Sudão do Sul. O treino de uma equipa nacional para participar nas Olimpíadas de verão de 2016 representa uma nova oportunidade no mesmo

sentido. O exemplo de Manute Bol e Luol Deng, vedetas sul-sudanesas da Associação Nacional de Basquetebol dos EUA, continua a inspirar jovens de todos os grupos étnicos do Sudão do Sul. As competições de luta livre revestem-se de um importante significado histórico para alguns grupos do Sudão do Sul, constituindo outra oportunidade de integrar as tradições na nova identidade nacional e fomentar a competição e o contacto saudáveis entre comunidades.

Benefícios Tangíveis da Resposta às Prioridades dos Cidadãos

Conseguir pequenas melhorias em áreas chave prioritárias para a população é uma prova tangível de que o governo reconhece os anseios dos cidadãos. Mais importante ainda do que o resultado obtido é o caminho adoptado para lá chegar, na medida em que representa uma prova do empenhamento posto pelo governo na participação popular e na colaboração dos cidadãos e, em última análise, na responsabilidade colectiva. No processo de construção do Estado merecem destaque quatro medidas estratégicas de construção de confiança, que permitirão realizar reformas institucionais cruciais nas áreas da segurança, justiça e emprego:

Revisão nacional da constituição. O processo nacional de revisão da Constituição devia ter sido concluído em Janeiro de 2013, com vista à adopção de uma Constituição definitiva e permanente pouco tempo depois. O processo de revisão está porém bastante atrasado, o que obrigou a Constituição de transição a ser emendada de modo a prorrogar por mais dois anos o mandato da Comissão Nacional de Revisão Constitucional (NCRC), até Dezembro de 2014. Esta situação levanta sérias dúvidas quanto à possibilidade de ser adoptada uma Constituição nova e permanente antes de expirarem os actuais mandatos do presidente e da assembleia nacional, em Julho de 2015.

Mais grave ainda é a presente frustração dos sul-sudaneses não apenas com os atrasos registados mas também com a forma inacessível e exclusiva em que o processo de revisão tem decorrido até à data. A NCRC

é vista como um órgão altamente instrumentalizado politicamente e dominado pelo partido MLS no governo. Afirmações proferidas por alguns membros da NCRC questionando a necessidade de consultar cidadãos analfabetos (a vasta maioria da sociedade) foi para muitos um sinal de que o processo não será consultivo nem inclusivo⁵¹.

Um motivo específico de alarme foi o facto de a composição original da NCRC excluir, em grande medida, os membros da sociedade civil. Posteriormente, o presidente Kiir reviu a composição para incluir mais a sociedade civil na comissão, embora esta ainda seja dominada por políticos do MLS, sem representação de nenhum outro partido. A NCRC também não parece ter planos para uma consulta de base alargada a todo o Sudão do Sul além da participação individual de membros da sociedade civil da comissão. Além disso, a Constituição será ratificada pelo parlamento, altamente dominado pelo MLS, sem ser submetida a referendo popular, apesar de inquéritos mostrarem que uma grande maioria seria favorável a este procedimento.

O processo nacional de revisão constitucional constitui uma oportunidade de educar os cidadãos sobre o que significa uma Constituição e recolher opiniões sobre o tipo de governo a que o povo do Sudão do Sul aspira. Em vez disso, a solução preconizada pela Constituição de transição, ou seja uma Constituição definitiva redigida pela NCRC, revista por um Congresso Constitucional Nacional nomeado e seguidamente adoptada pela NLA, parece reflectir a visão do partido do governo sobre o modo de dirigir o país e deixará também o documento para sempre vulnerável a sérias contestações em termos de legitimidade. Ainda existe uma possibilidade de tornar o processo mais inclusivo, participativo e transparente⁵². Além de consagrar uma consulta mais alargada à sociedade civil e às comunidades, o texto da Constituição deveria ser submetido a um referendo popular para demonstrar o compromisso da sociedade com esta abordagem política, o que ao mesmo tempo reforçaria significativamente a legitimidade do novo Estado. Uma vez que o referendo de 2011 sobre a independência

foi porventura a experiência mais unificadora e participativa do Sudão do Sul, um referendo constitucional permitiria recuperar e revigorar a participação dos cidadãos na governação.

Um processo de revisão constitucional aberto e legítimo representa a oportunidade mais importante de estabelecer uma base sólida de unidade nacional. Pelo contrário, um processo fechado e de exclusão produzirá mais queixas políticas e sentimentos de injustiça, além de pôr seriamente em causa o compromisso da liderança do Estado com a democracia.

Reconciliação nacional. Embora não mandatada para o efeito pelo CPA nem pela Constituição de transição, a RSS anunciou no início de 2013 a organização de um processo de reconciliação nacional em reconhecimento da longa história de conflitualidade e diferendos intercomunitários do país. Na sequência de diferendos sobre o mandato e a composição da primeira comissão de reconciliação, foi designada em meados de 2013 uma nova comissão nacional de reconciliação composta principalmente de líderes religiosos. O arcebispo Daniel Deng, da Igreja Episcopal do Sudão do Sul, lidera o processo com o apoio do arcebispo emérito Paride Taban, da Igreja Católica⁵³. As igrejas dispõem agora de uma oportunidade importante de gerir o processo de reconciliação nacional no país.

Um processo de reconciliação nacional pode contribuir de forma importante para a melhoria da segurança e da justiça, dois sectores fundamentais destacados pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2011 como indispensáveis a uma paz duradoura. No entanto, nada está ainda garantido, já que um processo mal gerido pode dar lugar a mais violência como forma de “resolver” queixas e retirar legitimidade a futuras iniciativas destinadas a resolver diferendos intercomunitários. Para o sucesso da iniciativa serão da maior importância uma extensa consulta pública e uma campanha de esclarecimento sobre as razões que justificam o processo, a forma como ele deve ser conduzido e o papel que nele deverão desempenhar os agentes estatais e não estatais. É fundamental que o processo seja apolítico e gerido por instituições não governamentais

independentes e dignas de confiança, considerando o papel que muitos dos principais líderes da RSS tiveram na longa história de violência sul-sul. Assegurar a todas as comunidades a oportunidade de exprimirem as suas queixas é crucial para a credibilidade do processo. A difícil questão de saber se será administrada justiça, e de que forma, perante as conclusões do diálogo de reconciliação, constitui mais um desafio significativo para a comissão, a liderança política e a sociedade em geral.

Para além do processo formal de reconciliação nacional, a promoção de uma cultura de tolerância entre os jovens e os líderes comunitários deve também constituir uma prioridade. Inúmeras iniciativas das bases e da sociedade civil tentaram fazê-lo durante e após a guerra. No entanto, algumas não contaram com a participação de intervenientes jovens, muito importantes na recorrência de dinâmicas específicas de conflitualidade, como as que existem entre os jovens Murle e Lou Nuer no estado de Jonglei⁵⁴. A menos que estas iniciativas incluam partes interessadas ligadas a estes intervenientes e familiarizadas com as suas motivações e interesses, e enquanto isso não acontecer, não é provável que seja bem sucedido o esforço de inverter o recurso crescente à violência.

Eleições de 2015. As eleições de 2015 representam uma oportunidade única de criar confiança e fomentar a participação dos cidadãos, bem como de legitimar a agenda do governo.

Os actuais mandatos do presidente, governadores estaduais e assembleias nacionais e estaduais expiram em Julho de 2015, o que aponta para que as eleições tenham lugar na primeira metade de 2015. A Constituição de transição não explicita no entanto este calendário e os atrasos na redacção da Constituição permanente criam incerteza quanto à data das próximas eleições. De qualquer modo, já foi formada uma Comissão Eleitoral Nacional que iniciou os preparativos. A independência deste órgão em relação à liderança do MLS e da RSS e a preparação de um acto eleitoral livre e justo são cruciais para a criação de confiança no próximo governo e a sua capacidade de fazer reformas e implementar medidas.

A forma como serão geridas as eleições nacionais e as candidaturas no interior do MLS será determinante para definir as normas que irão pautar eleições futuras no Sudão do Sul e saber se irá perpetuar-se a visão de eleições como uma competição cujo vencedor arrecada todos os benefícios, que reforça o risco de violência. O reconhecimento pacífico dos resultados por parte dos candidatos derrotados às eleições para a presidência do MLS e a presidência do país terá um profundo impacto na busca de legitimação e viabilidade do Estado. Outra condição fundamental a respeitar ao longo dos preparativos das eleições, tanto pelo MLS como pela RSS, é a garantia de protecção e espaço de actuação no processo político pós-eleitoral para os derrotados.

De uma forma mais geral, o processo eleitoral de 2015 constitui uma oportunidade para todos os detentores de cargos públicos de auscultarem de forma sincera os seus eleitores e aprofundarem as relações entre o Estado e a sociedade. No entanto, resta saber se haverá mecanismos suficientes de responsabilização, quer a nível do Estado, quer a nível da sociedade, que levem os agentes políticos a aceitar competições pacíficas pelo poder e os recursos. O processo de responsabilização está a dar os seus primeiros passos e caso venha a enraizar-se o sentimento de que o processo eleitoral não é gerido de forma equitativa e transparente, perder-se-ão não só os benefícios de uma maior legitimidade resultantes do processo, como também aumentará o risco de mais instabilidade e violência no Sudão do Sul.

Ligar o País através de estradas e da rádio. Os três processos fundamentais que deverão decorrer até 2015—revisão nacional da Constituição, reconciliação nacional e preparação de eleições nacionais, estaduais e locais—requerem a difusão livre e regular de informações junto dos cidadãos, mesmo nas áreas mais remotas do país. A falta de infraestruturas físicas no Sudão do Sul que tornariam possível a circulação de pessoas, bens e serviços através do vasto território do país, mesmo durante a estação das chuvas, levanta um sério obstáculo a qualquer objectivo político, económico, de segurança e de desenvolvimento.

Embora desde 2005 tenha sido feito algum esforço para construir redes de comunicação e de transporte no país, a cobertura das estradas e da rádio deve ser alargada a todas as regiões do Sudão do Sul o mais rapidamente possível. Enquanto as populações continuarem isoladas umas das outras e do governo, em termos geográficos e de troca de informações, persistirão a insegurança e a exclusão política.

Conclusão

Nada pode substituir a confiança e a coesão social, condições essenciais para a estabilização e o fortalecimento de um Estado frágil. A legitimidade política do Estado aos olhos dos cidadãos, que lhe permite agir em nome do povo, é mais importante ainda do que a capacidade do Estado para desempenhar as suas funções, embora exista umnexo evidente entre ambas. A construção de confiança demora tempo mas é uma tarefa da maior urgência, essencial para que as relações Estado-sociedade melhorem de modo a prevenir e inverter os ciclos de violência.

Assim, para o Sudão do Sul, a primeira e principal tarefa deve ser a construção de um processo político inclusivo. Os factores de pressão internos e externos podem ser maiores ou menores, mas é a fragilidade das relações Estado-sociedade que pode condenar o Sudão do Sul a permanecer mergulhado na instabilidade. Melhorar esse relacionamento deve ser a prioridade absoluta dos dirigentes governamentais e da sociedade civil. Doutro modo, não será possível construir instituições capazes de lidar com a conflitualidade. Um forte empenhamento na criação de confiança e no fomento de coesão social através da melhoria das relações Estado-sociedade é crucial para atenuar a violência étnica e fortalecer a segurança, a justiça e o emprego. Não haverá caminho para a paz e o desenvolvimento no Sudão do Sul sem uma prévia edificação dos alicerces do Estado.

Notas

¹ Jonah Leff, *My Neighbour, My Enemy: Inter-tribal Violence in Jonglei*, HSBA Issue Brief n° 21 (Genebra: Small Arms Survey, Outubro de 2012).

² Jok Madut Jok, *Mapping the Sources of Conflict and Insecurity in South Sudan: Living in Fear under a Newly-Won Freedom*, Relatório Especial n° 1 (Juba: The Sudd Institute, 12 de Janeiro de 2013), 7.

³ Leff.

⁴ “South Sudan: Army Making Ethnic Conflict Worse”, Human Rights Watch, 19 de Julho de 2013, acessível em <<http://www.hrw.org/news/2013/07/19/south-sudan-army-making-ethnic-conflict-worse>>.

⁵ “Survey of South Sudan Public Opinion: April 24 to May 22, 2013”, International Republican Institute (IRI), acessível em <<http://www.iri.org/sites/default/files/2013%20July%2019%20Survey%20of%20South%20Sudan%20Public%20Opinion%2C%20April%2024-May%2022%2C%202013.pdf>>.

⁶ Leff.

⁷ P.M. Holt e M.W. Daly, *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day* (Harlow, UK: Longman, 2000), 130.

⁸ “USCR Country Report Sudan: Statistics on Refugees and Other Uprooted People, June 2001,” U.S. Committee for Refugees, 19 de Junho de 2001, acessível em <<http://reliefweb.int/report/central-african-republic/uscr-country-report-sudan-statistics-refugees-and-other-uprooted>>.

⁹ Jok, *Mapping the Sources of Conflict*, 2.

¹⁰ Traci D. Cook, Leben Nelson Moro, e Onesimo Yabang Lo-Lujo, *From a Transitional to a Permanent Constitution: Views of Men and Women in South Sudan on Constitution-Making* (Washington, DC: National Democratic Institute, Junho de 2013). Traci D. Cook e Leben Nelson Moro, *Governing South Sudan: Opinions of South Sudanese on a Government That Can Meet Citizen Expectations* (Washington, DC: National Democratic Institute, 22 de Março de 2012). “Survey of South Sudan Public Opinion.”

¹¹ “Survey of South Sudan Public Opinion”, 30.

¹² Bruce Jones e Molly Elgin-Cossart, *Development in the Shadow of Violence: A Knowledge Agenda for Policy* (Ottawa: International Development Research Centre, Novembro de 2011), 3.

¹³ Ibid.

¹⁴ Stephen Brown e Jörn Grävingholt, *From Power Struggles to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements* (Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2011), 11.

¹⁵ Daron Acemoglu e James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nova Iorque: Crown Business, 2012).

¹⁶ *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011), 10.

¹⁷ Joseph Siegle, “Building Democratic Accountability in Areas of Limited Statehood” (documento apresentado na reunião anual da Associação de Estudos

Internacionais, “Power, Principles, and Participation in the Global Information Age”, San Diego, Califórnia, 1-4 de Abril de 2012), 12, acessível em <<http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/07/Accountability-in-Areas-of-Limited-Statehood.pdf>>.

¹⁸ *World Development Report 2011*, 11.

¹⁹ *Ibid.*, 12-13, 119.

²⁰ Joseph Siegle, “Social Networks and Democratic Transitions”, *Developing Alternatives* 12, n° 1 (Fall 2008), 42.

²¹ *World Development Report 2011*, 13.

²² Siegle, 2012, 4.

²³ Joseph Siegle, “ICT and Accountability in Areas of Limited Statehood” in *Bits and Atoms*, eds. Steven Livingston e Gregor Walter-Drop, (Oxford University Press, 2013).

²⁴ Siegle, 2012.

²⁵ *Ibid.*, 12.

²⁶ *Ibid.*, 8-10.

²⁷ *Ibid.*, 12-13.

²⁸ Cook, Moro, e Lo-Lujo, 9.

²⁹ *Ibid.*, 43-45. “Survey of South Sudan Public Opinion”, 34.

³⁰ “South Sudan’s Kiir Moves to Take Down Machar & Amum, Khartoum Says Accords Unaffected”, *Sudan Tribune*, 23 de Julho de 2013.

³¹ *Politics and Transition in the New South Sudan*, Crisis Group Africa Report n° 172 (Bruxelas: International Crisis Group, April 2011). Abraham Awolich e Zacharia Diing Akol, *The SPLM Leadership Contest: An Opportunity for Change or a Crisis of Governance?* (Juba: The Sudd Institute, 23 de Julho de 2013).

³² David K. Deng, *Challenges of Accountability: An Assessment of Dispute Resolution Processes in Rural South Sudan* (Juba: South Sudan Law Society, Março de 2013).

³³ Cherry Leonardi, Leben Nelson Moro, Martina Santschi, e Deborah H. Isser, *Local Justice in Southern Sudan*, Peaceworks Series n° 66 (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2010) 5, 39.

³⁴ Entrevista da autora com a South Sudan Law Society, Junho de 2012.

³⁵ Leonardi, Moro, Santschi, e Isser, 1.

³⁶ Cook, Moro, e Lo-Lujo, 48, 51.

³⁷ John A. Snowden, *Work in Progress: Security Force Development in South Sudan through February 2012* (Genebra: Small Arms Survey, Junho de 2012).

³⁸ Jok, *Mapping the Sources of Conflict*, 12-14.

³⁹ *A Brave Decision or Security and Constitutional Quagmire? The President’s Recent Military and State Reform Orders*, *Weekly Review* (Juba: The Sudd Institute, 25 de Janeiro de 2013).

⁴⁰ “Freedom in the World 2013: South Sudan,” Freedom House, acessível em <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/south-sudan>>. “Press Must Be Able to Work Freely in South Sudan”, carta aberta ao Presidente Salva Kiir Mayardit,

Committee to Protect Journalists, 22 de Maio de 2013, acessível em <<http://www.cpj.org/2013/05/press-must-be-able-to-work-freely-in-south-sudan.php>>.

⁴¹ “South Sudanese Media Forced into Self-Regulation by Security Services”, *Sudan Tribune*, 27 de Maio de 2013.

⁴² “South Sudan Police Investigate Killing of Political Commentator”, *Sudan Tribune*, 6 de Dezembro de 2012.

⁴³ Cook, Moro, e Lo-Lujo, 20.

⁴⁴ “South Sudan Public Opinion Survey,” 70.

⁴⁵ “Nimule Declaration by Civil Society Resource Team on the Constitutional Making Process”, *Sudan Tribune*, 22 de Maio 2013.

⁴⁶ Segundo o Pew Forum on Religion and Public Life, em 2010, 60,5% dos sudaneses eram cristãos, 6,2% muçulmanos e 32,9% praticavam religiões tradicionais. *The Global Religious Landscape: A Report on the Size and Distribution of the World's Major Religious Groups as of 2010*, Pew Forum on Religion & Public Life (Washington, DC: Pew Research Center, Dezembro de 2012).

⁴⁷ “Juba University Closes Indefinitely as Inter-Tribal Violence Escalates”, *Sudan Tribune*, 28 de Março de 2012.

⁴⁸ Cyrus Samii, “Perils or Promise of Ethnic Integration? Evidence from a Hard Case in Burundi,” *American Political Science Review* 107, n° 3 (Agosto de 2013).

⁴⁹ Justice Deng Biong, “A Call to Discourage Regional Conferences in South Sudan,” *Sudan Tribune*, 1 de Junho de 2013. Lual A. Deng, *Regional Conferences in South Sudan are Imperative*, *The Weekly Review* (Juba: The Sudd Institute, 25 de Junho de 2013).

⁵⁰ Jok, *Mapping the Fontes of Conflict*, 4-5. Leff.

⁵¹ Jok Madut Jok, *South Sudan: A Politics of Demise or a Vision for Progress?* *The Weekly Review* (Juba: The Sudd Institute, 9 de Março de 2013).

⁵² *My Mother Will Not Come to Juba: South Sudanese Debate the Making of the Constitution*, Juba University Lectures 2013 (Londres: Rift Valley Institute, 2013).

⁵³ *Peace and Reconciliation in South Sudan: A Conversation for Justice and Stability*, Special Report n° 2 (Juba: The Sudd Institute, 7 de Junho de 2013).

⁵⁴ Leff, 8.

Sobre a autora

Kate Almquist Knopf é consultora independente de questões africanas e políticas de desenvolvimento global. Anteriormente ocupou o cargo de Supervisora Adjunta para África e Directora de Missão para o Sudão e o Sudão do Sul na Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. A Sra. Knopf representou o governo dos Estados Unidos na Comissão Internacional de Avaliação encarregada de supervisionar a implementação do Acordo Geral de Paz entre o Sudão e o Sudão do Sul. É professora adjunta do Centro de Estudos Estratégicos de África. Pode ser contactada através do email kate.almquist@gmail.com.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Diretor Interino: Michael E. Garrison
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
Téléphone: +1 202 685-7300
Site Internet: www.africacenter.org

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM DAKAR

Gerente Regional: Gerald Lefler
U.S. Embassy
Entonto Street
P.O. Box 1014
Addis Ababa, Ethiopia
Téléphone: +251 11 130 66838
Courriel: Gerald.Lefler@ndu.edu

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM ADIS ABEBA

Gerente Regional: Brad Anderson
Petit Ngor
B.P. 49
Dakar, Senegal
Téléphone: +221 33 879 4518
Courriel: AndersonBG@state.gov

RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Diretor de Pesquisa: Joseph Siegle, Ph.D.
Téléphone: +1 202 685-6808
Courriel: Sieglej@ndu.edu

