

A Securitização de Políticas Ambientais: o Caso do Darfur

Maria Raquel Freire

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES)

Paula Duarte Lopes

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES)

Daniela Nascimento

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e doutoranda do Programa em Política Internacional e Resolução de Conflitos (CES/FEUC)

Resumo

Face à identificação política do Darfur como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas, este artigo analisa o caso do Darfur no quadro do processo de securitização ambiental, discutindo as dinâmicas que lhe estão subjacentes na situação actual. O artigo argumenta que a relação ambiente-segurança deve ser analisada na fronteira entre a esfera doméstica e internacional e que a não securitização das políticas ambientais em relação ao Darfur tem sido um obstáculo conceptual e operacional fundamental à paz. Deste modo, a internalização desta relação dialéctica na política e na acção é aqui considerada um passo essencial para responder às causas mais profundas do conflito violento no Darfur.

Abstract

The Securitization of the Environment Politics: The Darfur Case

This article analyses the case of Darfur, as the first violent conflict resulting from climate change, within an environmental securitization process. The paper argues that the environment-security relationship should be analyzed in the intersection of the domestic and international spheres, and that the non-securitization of environmental policies with regard to Darfur has been a fundamental conceptual and operational obstacle to peace. In this way, the internalization of this dialectic relation between politics and action is here understood as a fundamental step to responding to the deeper causes of the violent conflict in Darfur.

The root of the Darfur conflict is a struggle over controlling an environment that can no longer support all the people who must live on it.

Ambientalista Wangari Maathai,
Prémio Nobel da Paz 2004

Introdução

Os temas ambientais têm sido crescentemente associados a questões de segurança. Das guerras de água do século XXI até questões de auto-suficiência nacional e efeitos de *spill-over* resultantes de migrações incontroladas, as preocupações ambientais foram incorporadas nas agendas de segurança. Este processo, em particular após o final da Guerra Fria, tem sido discutido e teorizado no quadro de securitização desenvolvido pela Escola de Copenhaga, sendo que tradicionalmente estas não eram pensadas como questões de segurança. No âmbito da Escola de Copenhaga, o próprio conceito de segurança é entendido enquanto construção política que permite a justificação do recurso a medidas de excepção, incluindo o eventual uso da força, face a uma determinada ameaça. Deste modo, Copenhaga propõe um quadro teórico para analisar o processo de securitização nestas lógicas de percepção e construção de ameaças. É exactamente a análise deste processo que é o foco primordial deste artigo. No âmbito dos estudos de segurança, a Escola de Copenhaga destaca-se ao concentrar-se no processo de securitização de diferentes temas, avançando com um quadro de análise explicativo não só em termos do alargamento a diferentes temas, como também do aprofundamento, recorrendo a diferentes níveis de análise. Neste sentido, entende-se que a securitização ambiental altera as dinâmicas nacionais relativas às políticas ambientais, uma vez que estas se tornam tema de segurança, com todas as implicações que esta categorização excepcional implica. A securitização ambiental, ou de qualquer outro tema, altera não só as políticas, mas também os instrumentos e pessoal disponíveis para responder a esta nova “ameaça à segurança”.

Muitos, contudo, como Daniel Deudney¹, têm criticado a ligação entre ambiente e segurança. O perigo do discurso de securitização é o potencial recurso a instrumentos militares para intervir em todos os aspectos da vida social. Além do mais, a eficácia dos militares na protecção e conservação do ambiente é altamente questio-

1 D. Deudney, “Environmental Security: A Critique”, in D. Deudney & R. Mathew (org.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, New York, State University of New York Press, 1999, 187-219.

nável. Uma vez que o ambiente é um ecossistema altamente complexo, “proteger” o ambiente através do controlo do seu acesso e uso, que pode fazer sentido de um ponto de vista teórico e talvez também administrativo, é ilógico do ponto de vista ecossistémico. De facto, há demasiadas variáveis e conexões para uma abordagem militar eficaz de modo a prever e controlar todas as possibilidades. Pode trazer alívio momentâneo, mas no médio e longo prazo, o problema não será resolvido, gerido de forma eficiente ou mesmo mitigadas as suas consequências.

Outros, como Thomas Homer-Dixon², apresentaram evidência que sugere que esta ligação pode fazer sentido a nível interno, mas não internacionalmente. Não há qualquer registo de um conflito internacional violento de cariz ambiental. O ambiente tem sido um factor agravante em alguns casos, mas nunca o despoletador ou causa para a violência. Internamente, contudo, encontramos exemplos de violência local relacionados com o acesso e uso de determinados recursos ambientais. Por isso, em algumas circunstâncias, e para alguns assuntos, as dinâmicas ambientais afectam as preocupações e políticas tradicionais de segurança. Além do mais, estas dinâmicas internas têm o potencial de se multiplicar além fronteiras e criar preocupações de segurança em países vizinhos, tornando-se um assunto de segurança internacional.

O Darfur foi identificado como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas.³ Vários têm admitido a ligação entre a crise no Darfur e a pressão ambiental, incluindo o Secretário Geral das Nações Unidas.⁴ A questão, contudo, é que o Darfur não é só resultado de uma disputa típica por recursos. Esta luta, que existe em tantos outros contextos, tem sido seriamente agravada “por um clima em mudança”.⁵ As raízes do conflito recuam à seca na zona norte do país que se agravou devido à mudança climática⁶, e conseqüente migração das populações do

2 T. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999. Ver também J. Barnett & N. Adger, “Climate Change, Human Security and Violent Conflict”, in *Political Geography*, 26, 6, 2007, 639-655; M. Kaldor, “Unilateral destruction: To secure energy for the future, tackle climate change and end violence in oil rich areas, a cooperative approach is now required”, *The Guardian*, 4 Julho 2007.

3 S. Baldauf, “Africans are Already Facing Climate Change”, *The Christian Science Monitor*, 6 Novembro 2006; J. Borger, “Scorched”, *The Guardian*, 28 Abril 2007; A. Nascimento, “Darfur: The first climate change conflict of the 21st Century?”, *MediaGlobal*, 27 Setembro 2007.

4 B. Moon, “What I Saw in Darfur: Untangling the Knots of a Complex Crisis”, *The Washington Post*, 14 Setembro 2007; J. Borger, 2007.

5 J. Borger, 2007.

6 Estudos recentes sobre alterações climáticas incluem o Sudão, e especificamente a zona norte do Sudão, como uma das regiões do mundo mais afectadas pela persistência das secas. Estes prevêem também que a situação se deteriore de acordo com as tendências de alteração climática actuais. Ver por exemplo UNDP (2007). Para uma crítica da ligação entre alterações climáticas e a crise no Darfur ver M. Kevan & L. Gray, *The Darfur Conflict is Not a Climate Crisis*, Santa Clara University, 2008.

norte para a região do Darfur. Sem uma política interna definida para a gestão da situação, os Darfurianos tiveram de partilhar os seus recursos ambientais com uma população em crescimento. Em ecossistemas frágeis, qualquer aumento nos níveis de consumo humano pode perturbar o equilíbrio do ecossistema, especialmente se acompanhado de uma escalada nas condições de escassez ambiental devido à alteração climática.⁷ Consequentemente, a ausência de uma abordagem de gestão ambiental a par de um mecanismo regulador dos fluxos migratórios resultou numa sobre-exploração dos recursos ambientais do Darfur, nomeadamente água e terra arável, ameaçando as vidas dos Darfurianos, quer dos agricultores do sul quer dos imigrantes vindos do norte. Esta situação tem sido exacerbada pela abordagem violenta que as populações do norte adoptaram na tentativa de garantir acesso aos recursos, recorrendo mesmo à força, e levando à deslocação forçada de Darfurianos do sul por forma a facilitar a sua primeira estratégia.

Neste contexto, este artigo começa por apresentar o quadro teórico de ligação entre ambiente e segurança e as críticas que resultaram desta abordagem. Discute em particular o processo de securitização do ambiente e os diferentes argumentos a favor e contra. Face à identificação do Darfur como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas, o artigo analisa o caso do Darfur no quadro da securitização ambiental, discutindo as dinâmicas implicadas na situação actual. O artigo defende que a relação ambiente-segurança deve ser analisada na fronteira entre a esfera doméstica e internacional e que a não securitização das políticas ambientais em relação ao Darfur tem constituído um obstáculo conceptual e operacional fundamental à paz. Deste modo, a internalização desta relação dialéctica na política e na acção é aqui considerada um passo essencial para responder às causas mais profundas do conflito violento no Darfur.

O Nexo Ambiente-Segurança

A excessiva concentração na segurança militar ao longo da Guerra Fria excluiu outras áreas de segurança das agendas políticas. Apesar da sua existência, estas áreas eram simplesmente consideradas irrelevantes num contexto em que o enfoque sobre a militarização prevalecia. O final da rivalidade bipolar e as mudanças sistémicas após o colapso da União Soviética permitiram que estas várias áreas de segurança tivessem uma expressão diferente nas políticas e nas acções. A proposta dos sectores de segurança da Escola de Copenhaga reflecte bem este alargar e

⁷ Ver nota 2.

aprofundar do conceito de segurança e os múltiplos entendimentos implicados na sua complexidade.⁸ Ao reconhecer um quadro de análise multi-nível, os autores expandem as variáveis explanatórias para incluir os sistemas e as unidades. Além do mais, nestes níveis de análise diferenciados, a agenda de segurança emerge como proposta diversificada, onde os sectores identificados permitem um olhar agregado sobre segurança. Estes incluem segurança militar, segurança política, segurança económica, segurança societal e segurança ambiental.⁹ A última é definida como se referindo “à manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de apoio essencial sobre as quais todas as acções humanas dependem”.¹⁰ Na base desta conceptualização está a necessidade de alcançar desenvolvimento sustentável.¹¹

Esta inclusão de temas ambientais no quadro de securitização permite um olhar diferenciado sobre as implicações e consequências das dinâmicas ambientais em cenários de conflito, como no caso do Darfur. Além do mais, permite a análise do modo como as questões ambientais são gradualmente securitizadas, ganhando nova expressão nas agendas político-securitárias. Assim, e aprofundando o conceito de securitização, Buzan, Waever e de Wilde defendem que a segurança é “uma prática auto-referencial, porque é nesta prática que um assunto se torna um assunto de segurança – não necessariamente porque existe uma ameaça real, mas porque o assunto é apresentado como tal ameaça”.¹² Assim, a securitização ocorre quando um assunto é movido do ambiente das “políticas normais”.¹³ “A definição exacta e os critérios de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjectivo de uma ameaça existencial com relevo suficiente para ter efeitos políticos substanciais”.¹⁴

Num processo de securitização há os objectos referentes, aqueles referidos pelo actor de securitização como constituindo uma ameaça, e os actores funcionais, aqueles que influenciam as decisões no processo, mas não são actores de securitização. Nesta fórmula, é “sempre uma escolha política securitizar ou aceitar uma securitização”.¹⁵ Deste modo, implica para a sua operacionalização o reconhecimento de autoridade ao actor de securitização, e o entendimento generalizado do assunto

8 B. Buzan; O. Waever & J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998.

9 B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2ª ed., Boulder: Lynne Rienner, 1991, 19-20.

10 *Ibid.*, 20.

11 Buzan, Waever & de Wilde, 1998, 8.

12 *Ibid.*, 24.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*, 25.

15 *Ibid.*, 29.

como uma ameaça. Isto sublinha a necessidade de uma proposta convincente capaz de mobilizar uma audiência.¹⁶

Quando as regras são violadas e esta violação é tolerada com base num argumento convincente de urgência de segurança face a uma ameaça existente, estamos perante um caso de securitização. Isto significa que a análise da retórica política e do discurso, a par de interacções políticas e do contexto internacional onde estas têm lugar, são elementos relevantes no processo de securitização. A reversão do processo é o regresso do assunto securitizado às “políticas normais” definido como processo de des-securitização. E esta é “a opção óptima de longo prazo, uma vez que significa não ter assuntos formulados como ‘ameaças contra as quais dispomos de contra-medidas’ mas movê-los para além desta sequência ameaça-defesa, para a esfera pública ordinária”.¹⁷ Contudo, a re-securitização de um assunto pode ocorrer sempre que este seja retomado na sua dimensão de excepcionalidade através de um acto de securitização.

No caso do Darfur é possível identificar todos estes elementos na equação de securitização – objectos referentes, actores de securitização, actores funcionais –, apesar dos actores políticos no país permanecerem descomprometidos com o processo de securitização dos problemas ambientais. Olhando de modo particular os recursos ambientais, a não inclusão do que se tornou um tema central de segurança na agenda política tem constituído um obstáculo enorme à resposta às causas profundas do conflito no Darfur. A implicação que resulta deste distanciamento é o tratamento das questões ambientais como “políticas normais” e, desse modo, a ausência desses temas da agenda política do Estado. Assim, a elite política permanece focada nos factores étnico-políticos e faccionais como variáveis explanatórias para o conflito. Este tratamento do conflito mantém a instabilidade a um nível elevado, com as “estradas de Khartoum (...) invadidas por uma combinação de medo e raiva – medo do que possa acontecer e raiva quanto às alegadas intrigas e compromissos quebrados”.¹⁸ Ou seja, desacordos políticos faccionais claramente se sobrepõem a preocupações ambientais.

Contudo, a ligação entre segurança e ambiente não é linear. Daniel Deudney chama a atenção para a apropriação abusiva que poderá resultar de um processo de securitização, através de uma resposta militarizada.¹⁹ Isto é, no entanto, uma situação extrema. No caso do Darfur, isto podia significar uma distorção do problema

16 *Ibid*, 25.

17 *Ibid*, 29.

18 A. S. Natsios, “Beyond Darfur: Sudan’s slide toward civil war”, *Foreign Affairs*, 87, 3, 2008, www.foreignaffairs.org/20080501faessay87306/andrew-s-natsios/beyond-darfur.html.

19 D. Deudney, 1999, in Deudney & Mathew, 187-219.

- recursos ambientais escassos - permitindo abusos e uma excessiva politização do acesso aos mesmos. Mais uma vez, a problemática ambiental permaneceria secundária face a argumentos elitistas de controlo de poder. Além do mais, face à natureza das questões ambientais, estas em geral atravessam fronteiras e exigem uma abordagem partilhada comum. Este carácter transnacional reforça a relevância da segurança ambiental, não só tendo impacto doméstico, mas também consequências internacionais. Nesta linha, Homer-Dixon avança com uma proposta sobre exemplos de violência local relacionados com o acesso e uso de certos recursos ambientais.²⁰

Escassez Ambiental e Violência

Thomas Homer-Dixon²¹ tem investigado a relação entre escassez ambiental e conflitos violentos, concluindo que a mesma é positiva. O autor e a sua equipa concluem que a escassez ambiental pode levar a ou exacerbar situações violentas.²² Homer-Dixon define escassez ambiental como “escassez de recursos renováveis, tais como pasto, florestas, água fluvial, e cardumes”.²³ Esta escassez resulta de um aumento da procura e/ou uma diminuição da oferta destes recursos e/ou a sua distribuição desigual. Estas alterações podem levar a pobreza endémica, migrações em grande escala, tensões sociais crescentes e, conseqüentemente, a um enfraquecimento das instituições sociais e políticas, tornando-as frágeis e portanto mais vulneráveis a situações de instabilidade. É esta instabilidade que pode despoletar violência ou exacerbar um conflito violento já existente. No Darfur, estas dinâmicas são facilmente identificáveis. Primeiro, no Norte, assistiu-se a uma diminuição da oferta de produtos alimentares devido a uma seca persistente, resultante de alterações climáticas, que determinaram uma migração em massa para a parte Sul do Darfur. Aqui, a oferta também tinha diminuído devido a alterações climáticas, e a situação foi agravada devido ao aumento da procura resultante dos migrantes do Norte. Este contexto foi ainda exacerbado pelo recurso à violência para garantir o acesso e a utilização de recursos em declínio, criando um sistema de distribuição desigual baseado apenas no uso bruto da força.

20 T. Homer-Dixon, 1999.

21 *Ibid*; T. Homer-Dixon & J. Blitt (org.), *Ecoviolence: Links Among Environment, Population, and Security*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1998; T. Homer-Dixon, “On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict”, *International Security*, 1, 62, 1991, 76-116.

22 Homer-Dixon & Blitt, 1998.

23 Homer-Dixon, 1999, 8.

Thomas Homer-Dixon clarifica que esta relação entre escassez ambiental e violência não é directa, ou seja, escassez ambiental não é uma condição necessária nem suficiente para despoletar violência. A relação entre escassez ambiental e conflitos violentos é composta por uma relação causal a dois tempos.²⁴ A escassez ambiental interage com condições económicas, sociais e políticas, as quais, por sua vez, determinam o desenvolvimento pacífico ou violento do conflito em questão. O autor identifica cinco tipos de conflitos violentos²⁵, apesar de concluir que os tipos de conflitos violentos devido a escassez ambiental mais prováveis são tensões étnicas devido a população migrante e a diferenças sociais exacerbadas por situações de escassez ambiental²⁶, contexto semelhante ao do Darfur, e “lutas sociais (incluindo insurgência, banditismo, e golpes de estado) causadas por escassez ambiental que afectam a produtividade económica e, por sua vez, as vidas das pessoas, o comportamento das elites, e a capacidade dos estados conseguirem responder a estas demandas em mutação”.²⁷ Homer-Dixon especifica ainda que estes tipos de dinâmicas terão lugar essencialmente em países em desenvolvimento, uma vez que estes estão menos preparados para fazer face a tais tipos de alterações e as superarem de forma pacífica.

Torna-se também crucial analisar a outra ponta deste processo: as causas da escassez ambiental. Quais são os factores que podem resultar num aumento da procura ou numa diminuição da oferta de recursos ambientais ou num exacerbar da sua distribuição desigual? Estes factores incluem população crescente, devido a natalidade ou a migração; diminuição de recursos devido a degradação ambiental e a dinâmicas naturais ou induzidas pelo ser humano, tais como as alterações climáticas; e regimes de afectação de recursos que determinam ou propiciam uma distribuição desigual destes recursos.²⁸ Os relatórios mais recentes sobre alterações climáticas apresentam cenários que incluem estes factores, reforçando as probabilidades da relação entre escassez ambiental e conflitos violentos. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 reconhece que será impossível atribuir directamente qualquer evento específico a alterações climáticas, identificando, no

24 *Ibid*, 7.

25 “Disputas como resultantes directas de degradação ambiental local”; “confrontos étnicos derivados de migração e de diferenças sociais profundas devido a escassez ambiental”; “confrontos civis (...) causados por escassez ambiental”; “guerra inter-estatal induzida por escassez, por exemplo, de água”; e “conflitos entre o Norte e o Sul (...) devido à mitigação de, adaptação a, e compensação por problemas ambientais globais”. *Ibid*, 5.

26 *Ibid*, 5.

27 *Ibid*, 5.

28 Ver também E. L. Chalecki, *Environment Security: A Case Study of Climate Change – Research Paper*, Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002.

entanto, “mecanismos de transmissão” através dos quais as alterações climáticas podem contribuir indirectamente para o exacerbar e despoletar de conflitos violentos.²⁹ As alterações climáticas podem resultar na diminuição de produção agrícola e/ou da disponibilidade de recursos hídricos, criando escassez ambiental. Este processo pode levar a uma pressão crescente sobre recursos existentes, desafiando os seus sistemas de afectação, e/ou despoletando migração em massa para outras regiões, as quais, por sua vez, também vão aumentar a pressão sobre os recursos dessas regiões. Estas dinâmicas levam claramente a situações de escassez ambiental. O Relatório reconhece, tal como Homer-Dixon, que “nenhum dos factores individuais operará isoladamente. Estes vão interagir com processos sociais, económicos e ecológicos mais amplos”.³⁰ A análise da crise no Darfur através desta grelha de leitura contribui para “o desatar dos nós de uma crise complexa”.³¹

Uma das regiões mais vulneráveis e expostas a escassez ambiental identificada em todos os relatórios sobre este tema é África, mais precisamente, a África Subsaariana. As causas destas situações complexas são claramente identificadas nos relatórios de avaliação do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC) como incluindo “desigualdades estruturais, má gestão de recursos, estados predatórios”, “distribuição da terra e a sua escassez”.³² O Sudão é explicitamente mencionado quer no Relatório de Desenvolvimento Humano quer no relatório do IPCC. O Relatório de Desenvolvimento Humano inclui especificamente o Sudão no grupo de países onde se considera que “a alteração de padrões climáticos tornar-se-á despoletadora de conflitos”, mas que esta dinâmica já está em curso “no âmbito de um declínio de pluviosidade de longo prazo” durante os últimos 40 anos.³³

29 Os mecanismos de transmissão identificados são a produção agrícola e a segurança alimentar, stress hídrico e insegurança, aumento dos níveis da água do mar e exposição a desastres climáticos, ecossistemas e biodiversidade e saúde humana. UNDP - United Nations Development Programme, *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. New York: United Nations Development Programme, 2007, 9-10.

30 *Ibid*, 10.

31 B. Moon, 2007, “What I Saw in Darfur: Untangling the Knots of a Complex Crisis”, *The Washington Post*, 14 Setembro 2007.

32 M. Boko *et al.*, Africa. “Climate change 2007 : Impact, Adaptation and Vulnerability”, in P. J. van der Linden & C. E. Hanson, (org.), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 443.

33 UNDP, 2007, 92. De novo, para uma crítica à ligação entre padrões de pluviosidade e conflito violento ver Kevane & Gray, 2008.

O Caso do Darfur

Como foi analisado antes, a escassez ambiental é cada vez mais vista como contribuindo para a existência de conflitos violentos em muitas partes do mundo em desenvolvimento. Estes conflitos são provavelmente sinal de uma eclosão de violência nas próximas décadas que podem ser induzidas ou agravadas pela escassez.³⁴ Como veremos mais tarde, o Darfur pode ser considerado um exemplo muito claro desta tendência.

As origens do conflito no Darfur

A tragédia humana no Darfur já não é novidade. Desde que começou em 2003 até hoje, a situação dramática na região não se alterou significativamente. Após alguma euforia motivada pela recente aceitação de uma força militar híbrida (composta por soldados das Nações Unidas e da União Africana)³⁵, responsável pela manutenção da paz na região, as promessas de paz e o real compromisso das partes beligerantes parecem cada vez mais vazias. De facto, com uma deterioração significativa da situação humanitária no Darfur e os muitos impasses num complexo processo de paz envolvendo as principais partes beligerantes e os altos representantes da comunidade internacional, e com vários acordos de paz assinados e violados, a crise parece estar longe de resolvida. A violência no Darfur agravou-se quando grupos rebeldes da região tentaram retirar alguns dividendos da paz negociada entre o governo sudanês e os rebeldes do sul relacionados com partilha de poder e riqueza.³⁶

34 H. Yanacopolus & J. Hanlon, (org.), *Civil War, Civil Peace*, Oxford, James Currey Publishers, 2006, 88.

35 A 31 de Julho de 2007, o Conselho de Segurança da ONU adoptou a Resolução 1769, autorizando o envio de uma força militar híbrida composta por cerca de 20.000 tropas e mais de 6.000 efectivos policiais e civis que substituiriam as insuficientes forças de manutenção da paz da União Africana, e que entrou formalmente no território no início de 2008. Existem ainda mais de 9.000 tropas no terreno, incluindo 7.000 efectivos militares e 1.200 polícias que trabalham com a UA, assim como soldados e polícias das NU que tinham sido enviados para o Darfur como parte da missão da UA no Sudão (AMIS).

36 O longo processo de paz entre o Norte e o Sul do Sudão culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz em Janeiro de 2005. É inclusivamente assumido que a decisão da Frente de Libertação do Darfur de alterar o seu nome para Exército de Libertação do Sudão em Março de 2003, com o objectivo declarado de ganhar maior protagonismo e apoio internacionais, foi claramente influenciado pelo rápido rumo das negociações entre o governo sudanês e os rebeldes do Sul. D. H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford, The International African Institute in association with James Currey, 2004, ix.

Nessa altura, vários relatórios de organizações humanitárias chamavam a atenção para massacres e deslocações forçadas das populações do Darfur, e perpetradas pelas milícias armadas apoiadas pelo governo – *janjaweed* –, tendo sido igualmente denunciados confrontos entre os dois principais grupos rebeldes da região – *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) –, que contestavam décadas de marginalização política e socio-económica por parte do governo central.³⁷

Num quadro mais amplo, a actual crise tem parte das suas raízes nos conflitos e disputas históricas sobre recursos e poder que têm persistido no Darfur. Em tempos uma das mais prósperas regiões do Sudão, o Darfur foi progressivamente sujeito a uma clara negligência política e económica pelos sucessivos governos e regimes, e em particular pelo governo ditatorial e sectário de Beshir, no poder desde 1989.

Durante o período colonial, os britânicos procuraram governar o território co-optando as lideranças tradicionais, um grupo étnico de cada vez, atribuindo uma terra (*tribal homeland*) a cada grupo e concedendo-lhes jurisdição sobre os assuntos civis do território. Tratava-se de administração básica, garantindo apenas serviços médicos e educativos mínimos³⁸, limitados aos membros de determinadas elites privilegiadas. Esta situação levou à substituição de relações sociais fluidas e de fronteiras étnicas, até então tradicionais e comuns no território, por uma forma estrita e rígida de ‘administração nativa’. A independência formal do Sudão em 1956 não alterou a situação de forma significativa e as elites governativas foram substituídas apenas para se continuar uma estratégia de negligência relativamente ao Darfur. Com o Acordo de Addis Abeba de 1972³⁹, o governo central delegou as responsabilidades sobre serviços básicos às autoridades da região, mas não as relativas à angariação e redistribuição de rendimentos, com os recursos a serem retidos e distribuídos pelo governo.⁴⁰ Durante este tempo, o governo central continuou a não garantir ao Darfur os recursos materiais e financeiros necessários para lidar

37 Na altura, foram divulgados vários relatórios sobretudo de organizações humanitárias e de direitos humanos, que alertavam para a situação dramática no Sudão. Ver, por exemplo, ICG-International Crisis Group, “Sudan: Now or Never in Darfur”, Africa Report 80, 23 Maio 2004; Amnesty International, “Sudan: Alarming increase in executions in Darfur Region”, 2002, www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/011/2002/en; Amnesty International, “Sudan: Looming crisis in Darfur”, 2003, www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/041/2003/en.

38 G. Prunier, “Tragedy in Darfur: On understanding and ending the horror”, *Boston Review*, Outubro/Novembro 2004.

39 Para mais informação sobre o acordo de paz de Addis Abeba consultar www.britannica.com/EBchecked/topic/1251910/history-of-the-Sudan/24324/The-Addis-Ababa-Agreement#.

40 D. Johnson, “Genocide and Crimes Against Humanity in Sudan”, in P. Kaarsholm, (org.), *Violence, Political Culture and Development in Africa*, Oxford, James Currey Publishers, 2006, 92.

com as deslocações e alívio das fomes, constantes na região. Havia também abolido as estruturas de administração tribais, cujas autoridades tinha usado para negociar e regular os movimentos sazonais e temporários de pessoas e gado.

Para além da degradação ambiental, as fraquezas do governo e a manipulação do tecido étnico da região produziram gradualmente uma mudança significativa na natureza do conflito, com a etnicidade a tornar-se um importante factor de mobilização.⁴¹ Ao catalogar este conflito como tribal e, por isso, inevitável, os vários governos sudaneses (em especial o actual) reforçaram esta visão e continuaram a política de total negligência política e socio-económica de uma das regiões mais pobres e áridas de África, recorrendo a uma estratégia militar violenta contra os rebeldes. O problema é que para além de ser um país marcadamente multi-étnico e multi-religioso, o Sudão é também um dos países africanos mais racistas, com relações sociais assentes em leis profundamente discriminatórias. Esta complexidade geográfica, étnica e religiosa também contribui para uma clara complexidade política alimentada por um governo central que favorece claramente os grupos Árabes pró-governo e que apenas pretende manter o poder e o *status quo*. Deste modo, a estratégia governamental de dividir para reinar, a repressão e a marginalização política, social e económica de largos sectores da população sudanesa, assim como uma visão profundamente fundamentalista do Islão aplicada cegamente a todo o país, contribuíram para uma crescente instabilidade e profundo descontentamento de muitos grupos que encontraram na rebelião armada a única forma de contestação e resistência às políticas governamentais. Como resultado, as interpretações e justificações dominantes para o conflito no Darfur tendem a centrar-se na oposição entre Árabes e Africanos que competem pelo acesso aos recursos cada vez mais escassos e pelo poder político e económico.

Na nossa perspectiva, contudo, esta é uma interpretação demasiado simplista que desvia a atenção das múltiplas e muito mais complexas causas e variáveis que estão na origem deste conflito. Apesar de o Darfur (e o Sudão como um todo) acolher uma grande variedade de grupos étnicos, também é verdade que estas distinções se foram tornando menos destacadas e importantes, em resultado de séculos de casamentos inter-grupais e relações fluidas entre os vários grupos étnicos. Neste sentido, é nossa assumpção que o conflito actual deve ser lido e interpretado num quadro muito mais amplo e profundo de instabilidade e violência que tem afectado o Sudão (e o Darfur) pelo menos desde a independência. Como bem refere Gérard Prunier:

41 M. King & M. A. Osman, "Executive Summary", *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur*, Addis Ababa, University for Peace, 2004, 11-22.

“à medida que exploramos os diferentes níveis causais desta complicada guerra, apercebemo-nos de que se trata de uma história profundamente triste sobre as lutas de povos resilientes, pobres mesmo de acordo com os standards sudaneses, que se voltaram uns contra os outros devido a um ambiente proibitivo, uma longa história de negligência política e um governo nacional repressivo.”⁴²

O factor ambiental

Para além desta marginalização e negligência política e económica, o Darfur tem também sido frequentemente afectado por secas intensas e recorrentes que foram destruindo, em certas áreas irreversivelmente, uma parte importante da sua actividade agrícola e pastorícia. De acordo com alguns modelos computacionais recentes, sugere-se que os padrões de chuva em África são influenciados, não pela sobre-exploração das terras praticada pelas populações da região, mas antes pelo aumento das temperaturas dos oceanos, o que reflecte o aquecimento global e o aumento do efeito-estufa na atmosfera.⁴³ As implicações do aquecimento global são, por isso, bastante abrangentes. Para além das consequências económicas e ecológicas, existe ainda a perspectiva de que se os efeitos do aquecimento global se tornarem mais vastos e severos, poderão levar à emergência de mais conflitos, à medida que grupos que coexistiram até agora comecem a ter um sentimento de urgência relativamente ao acesso a recursos de água e terra que escasseiam.⁴⁴

A acrescentar a esta complexidade política e geográfica do Sudão em geral e, do Darfur em particular, o declínio acentuado das chuvas durante os anos 1970 levou à erosão de solos e à depleção de terras de cultivo na região do Darfur.⁴⁵ Este processo de desertificação afectou primeiro o norte do Darfur, mas avançou progressivamente para sul. Os pastores nómadas do norte deslocaram-se para sul em grandes números, intensificando o processo contínuo de desertificação e causando crescente discórdia inter-tribal. Em virtude da deterioração das condições ambientais, os movimentos de gado de sul para norte foram limitados e as áreas de pastorícia dos animais foram transformadas em áreas de cultivo, como fonte alternativa de rendimento para os agricultores.⁴⁶ Esta situação foi ainda agravada pelo movimento

42 Prunier, 2004.

43 Borger, 2007.

44 *Ibid.*

45 King & Osman, 2004, 12.

46 *Ibid.*, 15-16.

de refugiados provenientes do Chade⁴⁷, em que muitos povos nómadas armados se deslocaram para o Darfur durante os confrontos no Chade.⁴⁸

As ameaças à coexistência pacífica e à coesão social das comunidades do Darfur e a subsequente competição entre nómadas e sedentários acabou por criar tensões sociais e a emergência de conflitos relativamente violentos em torno de recursos. De facto, um dos relatórios do *International Crisis Group* refere mesmo que durante as últimas três décadas, os conflitos 'tradicionais' por recursos ou gado ocorreram tanto no seio das principais tribos Árabes e não-Árabes como entre elas.⁴⁹ Novamente, o escalar da violência é frequentemente atribuído ao subdesenvolvimento da região e à estratégia deliberada do governo sudanês para enfraquecer os sistemas tradicionais de administração das várias regiões e que sempre ajudaram à resolução das disputas e problemas entre as tribos do Darfur.⁵⁰

Parece, contudo, que a escassez de água, desflorestação, desigualdade na distribuição dos recursos disponíveis e a falta de um processo de securitização interno destas questões, têm contribuído cada vez mais para a agudização do conflito no Darfur. De acordo com o mais recente relatório do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, conclui-se que o conflito no Darfur tem sido motivado por processos de alterações climáticas e degradação ambiental que ameaçam despoletar uma série de novas guerras em África a menos que algo seja feito para conter este processo.⁵¹

A Securitização das Políticas Ambientais no Darfur

A seca continuada que afecta o norte do Sudão tem tido duas grandes consequências directas e que contribuíram para o conflito no Darfur. Em primeiro lugar,

47 Johnson, 2006, 93.

48 Durante décadas, tanto o governo do Sudão como o do Chade foram apoiando rebeldes activos contra os outros ao longo da fronteira. No entanto, os ataques aos civis do Chade acelerou dramaticamente aquando de um ataque a Adré, no leste do Chade em Dezembro de 2005, levado a cabo por rebeldes do Chade com bases no Darfur e apoiados pelo governo do Sudão. Os Janjaweed atacaram aldeias no Chade e mataram civis deliberadamente, em particular das tribos Masalit e Dajo. Devido aos ataques no Chade e ao saque de bens e animais, os civis que viviam ao longo da fronteira terrestre com o Darfur foram forçados a abandonar as suas aldeias. Human Rights Watch Report, *Darfur Bleeds: Recent Cross-Border Violence in Chad*, 2006, www.hrw.org/background/africa/chad0206/chad0206.pdf.

49 ICG, *Darfur Rising: Sudan's New Crisis*, Nairobi/Brussels, Africa Report 76, 2004, 5.

50 *Ibid.*

51 United Nations Environment Programme, *Sudan: post-conflict environmental assessment*, Nairobi, 2007.

a seca forçou as populações a deslocarem-se para sul, alterando significativamente a demografia no Darfur. Actualmente existem cerca de 2.4 milhões de deslocados internos no Darfur,⁵² exacerbando a pressão sobre recursos que já são escassos. Em segundo lugar, esta seca determinou também uma mudança nos modos de vida das populações do norte, que se viram forçadas a passar de nómadas a sedentárias e dedicadas à agricultura, em busca de melhores condições de vida, mudança esta que, por sua vez, levou a uma crescente pressão sobre as terras de cultivo. Estas dinâmicas interagiram com a já existente desigualdade de distribuição de recursos resultante de má gestão, má governação, corrupção e o uso de repressão violenta através de milícias armadas, agravando ainda mais a escassez e a pobreza. A combinação de uma população crescente, diminuição de recursos disponíveis e a sua distribuição desigual constituíram ‘mecanismos de transmissão’, agravando claramente o já violento conflito no Darfur.

Apesar da existência de uma ameaça identificável – a escassez ambiental –, os potenciais actores de securitização, nomeadamente ao nível da tomada de decisão, assim como os agentes funcionais com capacidade para influenciar os processos de securitização, não têm agido em conformidade. Tal significa que a relação ambiente-segurança não é reconhecida nem trabalhada, constituindo um obstáculo fundamental à identificação das causas mais profundas do conflito no Darfur. Além disso, e seguindo o quadro de securitização da Escola de Copenhaga, no Sudão não existe uma audiência consciente desta relação e que esteja preparada para mobilizar ou ser mobilizada. Ainda assim, existem actores internacionais que reconhecem esta ligação. Por exemplo, no seu Relatório sobre Alterações Climáticas e Segurança Ambiental, a União Europeia reconhece que “as alterações climáticas devem ser vistas como multiplicadoras de ameaças, exacerbando tendências, tensões e instabilidade já existentes. O desafio fundamental é que as alterações climáticas ameçam sobrecarregar os estados e regiões já considerados frágeis e propensos ao conflito”.⁵³ Esta conclusão reflecte a necessidade de internalizar as ameaças ambientais como sendo questões de segurança. Apesar de existirem actores internacionais de securitização nesta matéria, e apesar de todas as dinâmicas já referidas, a escassez ambiental ainda não é considerada um elemento vital para a equação de segurança no Sudão. A situação no Sudão é ainda avaliada e interpretada em grande medida numa perspectiva de política

52 *ibid.*, 9.

53 European Union Commission and Secretary-General/High Representative, Climate Change and International Security - Annex, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, 7249/08, 2008, 2.

de poder. As preocupações de segurança parecem ser, assim, uma não questão para as autoridades políticas no país.

Conclusão

Neste cenário, o futuro do Darfur permanece incerto. Parece, contudo, claro que uma solução duradoura e sustentável do conflito armado terá de envolver a capacidade de reconhecer e responder às causas múltiplas e mais profundas da violência e, ao mesmo tempo, garantir que todas as partes estão verdadeiramente empenhadas na paz. O reconhecimento e resposta a estas causas mais profundas e complexas no Darfur assentam no igual reconhecimento do papel que a escassez ambiental desempenha neste contexto, implicando o alargar e aprofundar das causas identificadas além da comumente usada narrativa de conflito étnico. Isto não significa que a dimensão étnica deva ser ignorada. Significa apenas que os confrontos étnicos e a política de poder são apenas uma parte da explicação da violência. No Darfur, a escassez ambiental exacerba as fracturas étnicas, que se associaram ao acesso desigual aos recursos e crescente pressão sobre os mesmos, levando a uma agudização das tensões e dos conflitos. Neste sentido, a internalização da relação segurança-ambiente na política e na acção é fundamental. Assume-se, assim, que a securitização da escassez ambiental parece ser cada vez mais uma peça essencial no incompleto processo de paz no Sudão.