

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LIGIA MARIA CALDEIRA LEITE DE CAMPOS

A participação militar e a possível securitização da assistência humanitária: o caso da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)

São Paulo

2021

LIGIA MARIA CALDEIRA LEITE DE CAMPOS

A participação militar e a possível securitização da assistência humanitária: o caso da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilár

São Paulo

2021

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Campos, Ligia Maria Caldeira Leite de.

C198 A participação militar e a possível securitização da assistência humanitária: o caso da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) / Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. – São Paulo, 2021.

208 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2021.

1. Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul. 2. Nações Unidas – Forças de paz – Sudão do Sul. 3. Assistência humanitária – Sudão do Sul. I. Título.

CDD 327.172

LIGIA MARIA CALDEIRA LEITE DE CAMPOS

A participação militar e a possível securitização da assistência humanitária: o caso da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Camila de Macedo Braga (Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. William Torres Laureano da Rosa (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 31 de março de 2021.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus e ao Universo que me permitiram chegar até aqui. Tem sido uma aventura incrível. Agradeço também à minha família por, desde que eu era bem pequenina, me incentivar a seguir meus sonhos. Obrigada por estarem comigo em cada passo dessa jornada e por nunca deixarem de acreditar em mim. Mãe, obrigada por ser minha companheira de todas as horas, minha melhor amiga e minha inspiração como professora, mulher e mãe. Obrigada por ser o meu porto seguro. Agradeço por me amparar, me ouvir, pelos seus abraços, por lutar por mim todos os dias e ser a minha luz. O meu maior presente na vida é te ter como mãe. Ao meu pai, agradeço por ser minha maior torcida, se preocupar, me fazer querer ser a melhor versão de mim, pelos conselhos e por sempre me lembrar que tenho com quem contar. Deixo minha admiração ao seu trabalho como acadêmico e profissional. Você é um exemplo a ser seguido. Enfim, a vocês agradeço pelo amor e carinho que nunca faltaram. Tenho certeza de que cada conquista minha tem muito de vocês. Agradeço também ao restante de minha família que, apesar de suas diferenças, sempre se manteve unida e me ensinou que isso é o amor. Aos meus avôs, que se foram tão cedo, sei que olham por mim. Às minhas avós, obrigada por orarem e cuidarem de mim com tanta afeição.

Expresso enorme gratidão a Vinicius França do Nascimento, meu companheiro, que, durante todo esse processo, esteve diariamente me apoiando, sendo extremamente compreensível, amoroso e a melhor pessoa que poderia pedir para estar ao meu lado. Obrigada também por me ensinar tanto sobre o meio militar e trazer contribuições para a presente dissertação.

Não posso deixar de agradecer a todos os meus amigos que sempre estiveram presentes. Sejam aqueles de infância, da minha cidade natal, que a UNESP me trouxe, os que a vida foi me apresentando de diversas formas e os novos amigos que tive o prazer de conhecer durante o mestrado. Cada um possui seu espaço especial em meu coração e tem uma pontinha nesse trabalho, pois vocês têm sido meu ombro nos momentos difíceis e a alegria dos meus dias. Seria incapaz de nomear todos, mas não tenho dúvidas de que eles sabem quem são. Faço uma menção particular ao meu colega e amigo do mestrado, Paulo Galvão, que prontamente se disponibilizou para me auxiliar no contato com pessoas fundamentais às entrevistas realizadas.

Um agradecimento primordial deve ser feito ao Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar, meu orientador, que desde a graduação tem tanto me ensinado e contribuído para o meu crescimento profissional. Graças ao senhor, encontrei uma área com a qual muito me identifiquei. Especialmente por meio de seus grupos de estudos, o senhor tem aberto portas a muitos alunos para que descubram novos campos e tem despertado em todos nós a vontade de sempre querer aprender mais. Devo dizer que o admiro imensamente como professor e acadêmico. Foi uma enorme oportunidade novamente poder realizar pesquisas com a orientação de um profundo conhecedor das Relações Internacionais e das missões de paz. Sou muito grata por me incentivar e possibilitar novos conhecimentos por meio de cursos, eventos e congressos, oportunidades para as quais não tenho palavras para agradecer. Também agradeço o estágio-docência junto ao senhor, momento fundamental para o meu desenvolvimento como mestre. Obrigada por todo o apoio e confiança.

Outro agradecimento indispensável é aos demais professores que passaram ao longo de minha vida e que foram essenciais na construção de quem sou hoje. Agradeço particularmente aos professores do San Tiago Dantas, os quais são de excelência ímpar. Ademais, gostaria de agradecer à Secretaria do Programa pela impressionante eficiência e a atenção dispensada aos alunos. À Graziela, responsável pela Biblioteca, sou muito grata pela prontidão e dedicação em auxiliar-nos sempre que preciso. Não menos importante, sou grata à presente banca avaliadora que aceitou integrar esse momento singular em minha vida. Obrigada pelos conselhos e direcionamentos que, sem dúvida, me auxiliaram no aprimoramento dessa dissertação.

Deixo meu agradecimento especial ao Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) por me permitir realizar cursos excepcionais sobre missões de paz, os quais foram essenciais para que eu aprofundasse meu conhecimento referente a essa temática. Também queria demonstrar enorme gratidão a todos os entrevistados que aceitaram participar desse estudo. A pesquisa e os resultados jamais seriam os mesmos sem vocês.

Por fim, que continuemos na luta em prol da ciência e do saber.

A vida pode ser, de fato, escuridão se não houver vontade. Mas a vontade é cega se não houver sabedoria, a sabedoria é vã se não houver trabalho, e o trabalho é vazio se não houver amor.

(Gibran Khalil Gibran)

## RESUMO

Em contextos de emergência complexa, militares de missões de manutenção da paz e humanitários compartilham cada vez mais o mesmo ambiente de trabalho. Por conseguinte, os militares começaram a participar em tarefas antes consideradas estritamente civis. Contudo, esses atores possuem objetivos, princípios, funções e modos de operar muito distintos, o que levou à criação de diretrizes para a sua relação e coordenação, de forma a evitar possíveis efeitos negativos advindos dessa interação, maximizar os bons e preservar os princípios humanitários. Dentre as principais orientações previstas estão a manutenção do caráter civil das atividades humanitárias e o princípio de último recurso no que tange à utilização de mecanismos, funcionários e ativos militares. Não obstante, há indícios de que essas diretrizes podem estar sendo desconsideradas, gerando um emprego indiscriminado de militares na esfera humanitária, o que traria diversas consequências para a execução dos programas dessa natureza e poderia causar a securitização da ajuda humanitária. Portanto, o objetivo da presente dissertação é, por meio do estudo de caso sobre a atuação dos militares da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) no âmbito humanitário, testar a hipótese de que estaria ocorrendo a securitização da assistência humanitária. Para tanto, utilizaram-se fontes bibliográficas, documentais e foram realizadas entrevistas com atores operantes no Sudão do Sul, assim como conhecedores de coordenação civil-militar nas operações de paz. Como fundamento teórico, foram usadas abordagens alternativas criadas a partir da concepção de securitização da Escola de Copenhague. No resultado obtido, a hipótese inicial foi confirmada apenas parcialmente, quando se trata do uso de escoltas armadas e dos *Protection of Civilians Sites*.

**Palavras-chave:** Assistência humanitária. Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul. Securitização. Coordenação civil-militar.

## ABSTRACT

In complex emergency contexts, military peacekeepers and humanitarians have increasingly shared the same working environment. Therefore, the military have begun to participate in tasks previously considered strictly civilian. However, these actors have very different objectives, principles, functions, and ways of operating, which led to the creation of guidelines for their relationship and coordination, in order to avoid possible negative effects coming from this interaction, maximize the good ones, and to preserve the humanitarian principles. Among the main guidance foreseen are the maintenance of the civil character of humanitarian activities, and the principle of last resort regarding to the use of military mechanisms, personnel, and assets. Nevertheless, evidence points out that these guidelines may have been disregarded, causing indiscriminate military employment in the humanitarian sphere, what would have several consequences for the execution of such programs, and could cause the securitization of humanitarian aid. Therefore, the objective of this dissertation is, through a case study on the role of United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) military in the humanitarian scope, to test the hypothesis that the securitization of humanitarian assistance is taking place. To this end, bibliographic and documental sources were used, and interviews with actors that have been operating in South Sudan were conducted, as well as consultations with experts in civil-military coordination in peacekeeping operations. As theoretical foundation, alternative approaches created from the securitization concept of the School of Copenhagen were used. In the results obtained, the initial hypothesis was only partially confirmed, when referring to the use of armed escorts and the *Protection of Civilians Sites*.

**Keywords:** Humanitarian assistance. United Nations Mission in South Sudan. Securitization. Civil-military coordination.

## RESUMEN

En contextos de emergencia compleja, militares de misiones de manutención de la paz y humanitarios comparten cada vez más el mismo ambiente de trabajo. Luego, los militares empezaron a participar en tareas antes consideradas estrictamente civiles. Todavía, estos actores poseen objetivos, principios, funciones y formas de operar muy distintos, lo que llevó a la creación de las directrices para su relación y coordinación, con el fin de evitar los posibles efectos negativos de esta interacción, maximizar los buenos y preservar los principios humanitarios. Entre las principales orientaciones previstas se encuentran el mantenimiento del carácter civil de las actividades humanitarias y el principio de último recurso acerca de la utilización de mecanismos, personal y activos militares. No obstante, existen indicios de que estas directrices pueden estar siendo desconsideradas, generando un empleo indiscriminado de militares en la esfera humanitaria, lo que traería diversas consecuencias para la ejecución de programas de esta naturaleza y podría causar la securitización de la ayuda humanitaria. Por lo tanto, el objetivo de la presente disertación es, por medio de un estudio de caso sobre la actuación de los militares de la Misión de las Naciones Unidas en Sudan del Sur (UNMISS) en el ámbito humanitario, poner a prueba la hipótesis de que se está ocurriendo la securitización de la asistencia humanitaria. Para este propósito, fueron utilizadas fuentes bibliográficas, documentales y fueron realizadas entrevistas con actores operantes en Sudan del Sur, así como conocedores de la coordinación civil-militar en las operaciones de paz. Como fundamento teórico, fueron usadas abordajes alternativas creadas a partir del concepto de securitización de la Escuela de Copenhague. En el resultado obtenido, la hipótesis inicial sólo se confirmó parcialmente, en lo que se refiere al uso de escoltas armadas y a los *Protection of Civilians Sites*.

**Palabras clave:** Asistencia humanitaria. Misión de las Naciones Unidas en Sudan del Sur. Securitización. Coordinación civil-militar.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Possíveis papéis de apoio militar.....	38
Quadro 1 – Missões militares, situações políticas e aconselhamento sobre apoio militar.....	38
Mapa 1 – Divisões territoriais do Sudão do Sul.....	82
Mapa 2 – Incidentes de acesso e principais constrangimentos: julho a setembro de 2020.....	98
Gráfico 1 – Humanitários mortos por ano segundo o OCHA.....	99
Gráfico 2 – Humanitários mortos por ano, com base no The Aid Worker Security Database.....	100
Quadro 2 – Interpretações inicial e final sobre a securitização: escoltas armadas.....	174
Quadro 3 – Interpretações inicial e final sobre a securitização: PoCs.....	178

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ARCSS	Acordo sobre a Resolução do Conflito na República do Sudão do Sul
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIMIC	Coordenação Civil-Militar
CMAG	Grupo Consultivo Civil-Militar
CMCoord	Coordenação Civil-Militar
CMCS	Seção de Coordenação Civil-Militar
CPA	Amplio Acordo de Paz
CPTM	Materiais Essenciais de Treinamento Pré-desdobramento
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DHA	Departamento de Assistência Humanitária
DIH	Direito Internacional Humanitário
DMS	Diretor de Apoio à Missão
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPO	Departamento de Operações de Paz
DPPA	Departamento de Assuntos Políticos e de Construção da Paz
EC	Escola de Copenhagen
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FIOC	Escritório Integrado de Campo
FPR	Força de Proteção Regional
FPU	Unidades de Polícia Formadas
FSN	Frente de Salvação Nacional
HC/RC/DSRSG	Coordenador Humanitário/Coordenador Residente/Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral
HNS4D	Sistema de Notificação Humanitário para Não-Conflito
HRP	Plano de Resposta Humanitária

IASC	Comitê Permanente entre Agências
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
JOC	Centro de Operações Conjuntas
MCDA	Ativos Militares e de Defesa Civil
MONUSCO	Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MSF	Médicos Sem Fronteiras
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OIs	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
PKO	Operação de Manutenção da Paz
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PoCs	<i>Protection of Civilians Site</i>
QIPs	Projetos de Impacto Rápido
R-ARCSS	Acordo Revitalizado sobre a Resolução do Conflito na República do Sudão do Sul
RDC	República Democrática do Congo
RI	Relações Internacionais
SCHR	Comitê de Direção para Resposta Humanitária
SOI	Compartilhamento de Informações
SPLA	Exército de Libertação do Povo do Sudão
SPLM	Movimento de Libertação do Povo do Sudão
SPLM-IO	Movimento de Libertação do Povo do Sudão em Oposição
SRSR	Representante Especial do Secretário-Geral
UA	União Africana
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur

UN-CMCoord	Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas
UNCT	Equipe de País das Nações Unidas
UNDSS	Departamento de Salvaguarda e Segurança das Nações Unidas
UNHAS	Serviço Aéreo Humanitário das Nações Unidas
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>AS RELAÇÕES ENTRE MILITARES DAS PKO E HUMANITÁRIOS</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b>A aproximação entre militares das PKO e humanitários.....</b>	<b>24</b>
2.1.1	As missões de paz integradas .....	24
2.1.2	A proteção de civis .....	27
2.1.3	Ataques a humanitários e problemas de segurança.....	29
<b>2.2</b>	<b>Diretrizes para as interações.....</b>	<b>33</b>
2.2.1	MCDA e QIPs.....	36
2.2.2	Diretrizes para a segurança: o uso de escoltas armadas.....	41
2.2.3	A coordenação entre humanitários e militares.....	47
<b>3</b>	<b>TEORIAS DE SECURITIZAÇÃO: DA ABORDAGEM TRADICIONAL ÀS ALTERNATIVAS.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1</b>	<b>A securitização em termos tradicionais: a Escola de Copenhague.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2</b>	<b>Abordagens alternativas.....</b>	<b>62</b>
3.2.1	O contexto.....	64
3.2.2	Os securitizadores e a audiência.....	66
3.2.3	O ato de fala versus a prática.....	67
3.2.4	A excepcionalidade.....	69
3.2.5	A política e a securitização.....	71
3.2.6	A securitização em termos gerais.....	71
<b>3.3</b>	<b>A teoria da securitização e a assistência humanitária.....</b>	<b>72</b>
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: HISTÓRICO, CONTEXTO E ATORES.....</b>	<b>80</b>
<b>4.1</b>	<b>O histórico do conflito no Sudão do Sul.....</b>	<b>80</b>
4.1.1	Antecedentes históricos.....	80
4.1.2	O conflito atual.....	82
<b>4.2</b>	<b>A assistência humanitária no Sudão do Sul.....</b>	<b>87</b>
4.2.1	A situação humanitária no país.....	87
4.2.2	Os desafios ao fornecimento de ajuda.....	93
<b>4.3</b>	<b>A UNMISS.....</b>	<b>103</b>
4.3.1	Origem.....	103
4.3.2	Atuais objetivos.....	105

<b>5</b>	<b>A POSSÍVEL SECURITIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA.....</b>	<b>109</b>
<b>5.1</b>	<b>Diretrizes específicas ao Sudão do Sul.....</b>	<b>109</b>
<b>5.2</b>	<b>A interação entre os militares da UNMISS e os humanitários segundo a literatura.....</b>	<b>112</b>
5.2.1	Os PoCs.....	116
<b>5.3</b>	<b>Os olhares da experiência: entrevistas com humanitários e componentes das PKO.....</b>	<b>121</b>
5.3.1	A coordenação civil-militar.....	123
5.3.1.1	Periodicidade e formato das reuniões.....	136
5.3.1.2	Principais desafios.....	138
5.3.1.3	Sugestões para melhora nas interações.....	142
5.3.2	Escoltas armadas e questões de segurança.....	143
5.3.3	As diretrizes.....	150
5.3.4	QIPs.....	157
5.3.5	PoCs.....	159
<b>5.4</b>	<b>Literatura e entrevistas combinadas: rumo à conclusão.....</b>	<b>162</b>
<b>5.5</b>	<b>Análise da hipótese.....</b>	<b>167</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>179</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>181</b>
	<b>APÊNDICE - DIRETRIZES ESPECÍFICAS A CADA ORGANIZAÇÃO E GRUPOS DE ORGANIZAÇÕES.....</b>	<b>196</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em contextos de emergências, especialmente as complexas, em que há um conflito armado, tem sido cada vez mais comum que militares e humanitários dividam o mesmo ambiente de trabalho. Documentos que datam do século XIX já versavam sobre a relação entre esses atores e seus papéis eram bem delineados. No entanto, com o passar do tempo, houve uma aproximação entre as partes, especialmente nos anos 1990, quando novos conflitos, de diferentes configurações, eclodiram. Junto a isso, as operações de manutenção de paz (*peacekeeping operations*, PKO) tradicionais foram sendo substituídas por missões multidimensionais, expandindo o campo de atuação de seus militares, os quais começaram a realizar diversos tipos de atividades. A ideia habitual de que humanitários e militares estariam quase que inteiramente separados foi sucedida pela interpretação de que suas funções estariam correlacionadas e que eles agiriam de forma interdependente.

Essa perspectiva foi aprofundada com o surgimento de missões de paz integradas, as quais combinam os componentes da operação e os atores humanitários da Organização das Nações Unidas (ONU) sob um único propósito. A esse novo modelo somou-se o conceito de proteção de civis, o qual trouxe responsabilidades variadas, porém interligadas, para militares das PKO e humanitários. Por fim, e não menos importante, perante as dificuldades logísticas e de segurança enfrentadas por humanitários ao operarem em cenários conflituosos, uma das principais soluções encontradas foi a utilização de recursos militares, pois estes costumam estar disponíveis.

Entretanto, esses atores são muito distintos em seus objetivos, princípios, modos de operar e no Direito que os regem, tornando necessário desenvolver diretrizes para tratar dessa relação e da participação militar em tarefas humanitárias. A grande maioria das orientações enfatiza ser indispensável preservar o caráter humanitário das atividades e que a utilização de recursos militares, sejam logísticos ou de segurança (como escoltas armadas), deve ser feita apenas em última opção, após uma série de critérios ser cumprida. Elas designam que haja coordenação entre as partes, variando entre coexistência e cooperação, de forma a otimizar a interação, evitar possíveis impactos negativos e preservar os princípios humanitários de imparcialidade, neutralidade, humanidade e independência. As recomendações também definem que o auxílio militar pode variar de suporte de infraestrutura, assistência indireta até assistência direta. Todavia, em zonas conflituosas, estipula-se que se evite um contato muito próximo, como na cooperação, e que os militares não devem realizar assistência direta.

No entanto, após a leitura de bibliografias relacionadas ao tema, foram encontrados indícios de que essas diretrizes estariam sendo desconsideradas em algumas ocasiões, particularmente ao se examinar o fornecimento de ajuda na prática. Nessas circunstâncias, haveria emprego dos militares para além do previsto, o que poderia ser tanto do interesse destes quanto dos humanitários e de outros atores.

Por conseguinte, ocorreu-nos que esse poderia ser um caso de securitização, partindo da teoria cunhada pela Escola de Copenhagen, na qual se argumenta que esse processo sucede quando há o discurso sobre uma ameaça existencial que torna uma questão um problema de segurança e justifica a utilização de medidas extraordinárias. A suposta ameaça decorreria dos ataques que humanitários têm sofrido e das adversidades logísticas com as quais eles têm que lidar ao realizar seus programas. Esses fatores ameaçariam não só os trabalhadores, mas a entrega de ajuda e, indiretamente, a própria população necessitada. Portanto, esse problema de segurança seria empregado como justificativa para uso de mecanismos excepcionais no fornecimento de auxílio humanitário, como escoltas armadas, cooperação, apoio logístico e ajuda direta vindos dos militares e acima dos limites estabelecidos, o que violaria as diretrizes.

Logo, uma maneira apropriada de verificar se as diretrizes têm sido aplicadas e se há a securitização exigiria uma análise minuciosa, por meio de um estudo de caso. O Sudão do Sul mostra-se como o quadro adequado para se desenvolver essa investigação, pois vive um intenso conflito desde 2013, o que desencadeou uma das crises humanitárias mais severas do mundo. Além disso, o país apresenta um alto índice de ataques a agentes humanitários, dificuldades logísticas para fornecer auxílio e necessidades crescentes. Como no território sul sudanês também há uma operação de paz, a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) pode ser compreendida como artifício para gerenciar os desafios e ameaças ao oferecimento de ajuda.

Assim sendo, o objetivo da presente dissertação é, por meio do estudo de caso sobre a atuação dos militares da UNMISS no âmbito humanitário, testar a hipótese de que estaria ocorrendo a securitização da assistência humanitária. Haveria o descompasso entre as diretrizes estabelecidas e o que está sendo feito na prática, resultando numa demasiada participação dos militares em atividades de caráter humanitário. Para essa análise, foram observados: o contexto do país, indicando o histórico do conflito e a atual situação de segurança; dados humanitários que expressam as necessidades locais; os desafios para a realização da ajuda, o que pode demonstrar maior ou menor necessidade de suporte advindo de outros atores; os atributos da UNMISS, permitindo entender o seu mandato, interesses, modo de operar e sua proximidade com questões humanitárias; as diretrizes específicas ao Sudão do Sul; e as relações entre humanitários e os militares da UNMISS, além da participação destes em tarefas humanitárias.

Esses aspectos criaram o embasamento necessário para que se construísse o panorama do campo prático em que a hipótese foi testada.

Não obstante, vale esclarecer que a análise traz resultados relacionados apenas ao caso específico trabalhado e não implica que o mesmo ocorra em situações semelhantes, o que demandaria outros exames. O recorte se refere somente a militares da PKO e quando trata de humanitários diz respeito à comunidade humanitária, incluindo Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais e agências da ONU. A delimitação temporal vai de 2011, ano de criação do Sudão do Sul, a dezembro de 2020, momento final da coleta de dados.

Foram feitas pesquisas bibliográficas, documentais e entrevistas. Manuais produzidos pelo Comitê Permanente entre Agências (*Inter-Agency Standing Comitee*, IASC), ONU e, principalmente, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) foram utilizados. Esses documentos apresentam as diretrizes consideradas fundamentais para a coordenação civil-militar no que concerne à entrega de ajuda humanitária. Neles, estão descritos os critérios que devem ser seguidos para se optar pelo uso de recursos militares em âmbito humanitário e, a partir deles, permite-se discorrer sobre um provável uso excessivo de elementos militares, o que poderia levar à securitização da assistência humanitária. Como parte significativa do estudo de caso, o histórico do conflito sul sudanês e a atual conjuntura do país foram elucidados a partir de obras de variados autores e relatórios realizados pelo Secretário-Geral da ONU e órgãos dessa Organização. Para além desses arquivos, foram examinados aqueles formulados por ONGs, centros de pesquisa e bases de dados referentes à situação humanitária e às atividades dessa natureza no Sudão do Sul, evidenciando o funcionamento, as ações e os desafios da entrega de ajuda humanitária. No que tange à participação da UNMISS em tarefas de caráter humanitário, foram trabalhadas as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), as quais são de grande valor, ao apontarem as condutas e objetivos gerais seguidos pela Missão, incluindo sua função no setor humanitário. Relatórios e documentos da ONU que abordam as incumbências da UNMISS também foram úteis para assimilar sua atuação. Artigos específicos sobre a coordenação e relação entre humanitários e militares no Sudão do Sul tiveram grande importância. Tais materiais viabilizaram, parcialmente, a apreensão do papel dos militares da UNMISS e seu nível de participação na assistência humanitária, assim como a visualização sobre a consideração ou não às diretrizes previstas.

Deve-se fazer a ressalva de que muitas fontes advêm de instituições, mas quando se trata de confrontos vigentes e de um local com tamanhas dificuldades de acesso e comunicação, é

muito complexo obter dados que não delas. Murphy (2017) explica que, devido à falta de informações vindas de fontes nacionais e locais, além da repressão da sociedade civil e da mídia, os organismos da ONU e a UNMISS acabam se tornando a fonte primária. Ainda outra observação deve ser feita: a de que a maioria dos autores que tratam dessa temática estão vinculados à perspectiva humanitária, o que pode interferir nas afirmações feitas por eles. Portanto, para suprir essa lacuna e manter a análise fiel à realidade, realizamos entrevistas com 23 pessoas, incluindo humanitários de variadas organizações (ONGs nacionais e internacionais, OCHA e uma agência da ONU) e militares, civis e um policial atuantes em PKO. A maioria tem experiência no Sudão do Sul e os demais entrevistados são profundos conhecedores de coordenação civil-militar. As consultas foram de natureza qualitativa e realizadas, em maior parte, por videochamadas. O restante foi presencial ou via email. Trechos relevantes das conversas foram transcritos no capítulo cinco e os materiais apresentados mantêm o anonimato dos participantes.

Isto posto, primeiro foi feito o levantamento teórico para que depois se realizasse o estudo de caso. Optamos por estruturar essa dissertação em outras cinco partes para além da introdução. No capítulo “As relações entre militares das PKO e humanitários” (2), são trazidos elementos essenciais para que se compreenda a aproximação entre esses atores e, principalmente, as diretrizes para essa interação e o uso de recursos militares. Em seguida, em “Teorias de securitização: da abordagem tradicional às alternativas” (3), a teoria de securitização concebida pela Escola de Copenhague, especialmente por Buzan, Wæver e De Wilde (1998), e abordagens alternativas a ela são apresentadas. A teoria é transportada ao âmbito humanitário, de forma a constituir o arcabouço teórico para experimentar a hipótese proposta. No capítulo “Estudo de caso: histórico, contexto e atores” (4), são abordados o histórico do Sudão do Sul, o atual cenário no país, as necessidades humanitárias da população, os desafios de se prestar assistência em solo sul sudanês, o surgimento da UNMISS e seu atual mandato, sendo estes elementos fundamentais para que se possa realizar a análise. Por fim, em “A possível securitização da assistência humanitária” (5) são retratadas as diretrizes específicas ao país, obras que se debruçaram sobre as relações entre humanitários e militares no Sudão do Sul, mas principalmente as falas dos entrevistados a respeito de temáticas significativas à discussão e breves resultados gerados a partir da combinação dos relatos e da literatura. No tópico da análise, após a junção de todos os aspectos trabalhados ao longo da dissertação, confrontando a teoria com a realidade prática, tornou-se factível testar a hipótese. Esta é comprovada apenas parcialmente, em casos de escoltas armadas e dos *Protection of Civilians Sites* (PoCs), em virtude não só das conclusões alcançadas, mas também do amadurecimento em relação à

concepção inicial sobre a securitização e os atores envolvidos nesse processo. Nas considerações finais, a trajetória da construção desse estudo é rapidamente retomada e se evidencia a importância de realizar investigações semelhantes e refletir sobre o caminho reverso, de dessecuritizar.

## 2 AS RELAÇÕES ENTRE MILITARES DAS PKO E HUMANITÁRIOS

Em contextos de crise, seja ela originada por desastres naturais ou emergências complexas, o bem-estar, a saúde e as vidas das pessoas estão em risco. Há um rompimento da rotina e dificuldade de se ter acesso aos bens e serviços básicos. Esses indivíduos podem estar feridos, ter perdido entes queridos, suas casas e meios de subsistência, além de poderem estar deslocados. O enfoque da assistência humanitária é, portanto, ações de curto prazo para alívio da emergência e do sofrimento humano, fornecendo os serviços essenciais para salvar vidas e buscando retomar a situação pré-crise. As organizações humanitárias oferecem ajudas como fornecimento de água, comida, suprimentos médicos; abrigo; reconstrução da infraestrutura crítica; acomodação e amparo aos refugiados; remoção de minas; e ações preventivas. O auxílio se pauta estritamente nas necessidades da população, diferentemente dos programas de desenvolvimento, os quais realizam ações ao longo prazo para melhorar o quadro econômico e social, construindo capacidades no país (OCHA, 2014; SCHNEIKER, 2013).

No entanto, não é qualquer ato de alívio de emergência ou caridade que constitui assistência humanitária e nem todos os provedores de ajuda são considerados atores humanitários. O termo “humanitário” corresponde a entidades e atos fundamentados em princípios humanitários, os quais determinam a maneira pela qual o auxílio é prestado. O ponto nevrálgico é a *humanidade*, em que se estipula que o sofrimento humano deve ser remediado independentemente de onde se encontre, tendo como cerne da ação humanitária a proteção da saúde e da vida, garantindo a dignidade aos seres humanos. O modo de agir deve ser *imparcial*, enfatizando apenas as necessidades das pessoas, desconsiderando características como classe, religião, gênero, nacionalidade, raça e opinião política. A ação deve ser *neutra*, no sentido de não haver posicionamento nas hostilidades ou se envolver em controvérsias. Por conseguinte, um quarto princípio se torna necessário: a *independência* operacional, a qual define que a assistência deve ser feita de maneira autônoma em relação a objetivos econômicos, políticos ou militares. Princípios adicionais podem ser incluídos: a ajuda deve ser entregue com o consentimento do país, respeitando sua soberania; os Estados são responsáveis primários por cuidar da população afetada em seu território, sendo o suporte humanitário apenas um complemento; os Estados e as partes em conflito devem facilitar a atuação das agências humanitárias; e o auxílio não deve ser utilizado como mecanismo de política externa. As operações devem seguir determinados padrões, mas também devem se adequar a situações específicas e locais, como forma de evitar potenciais consequências negativas, adotando o preceito de “não causar nenhum dano” (OCHA, 2014).

Muitos desses princípios foram incluídos nos códigos de conduta das organizações humanitárias, fazendo com que seus funcionários tenham que respeitá-los. Além de caracterizarem e motivarem a ação humanitária, eles servem como meio para que se possa fornecer a ajuda, sendo cruciais para capacitá-la. Ao segui-los, há uma diferenciação em relação aos demais atores, em termos de objetivos e atos. Ao incorporá-los, os humanitários são entendidos como imparciais e neutros, o que gera maior aceitação das partes em conflito e de outros personagens locais para que possam desenvolver seus programas. Isso contribui para o acesso à população necessitada, assim como para a segurança dos trabalhadores humanitários e dos beneficiários da ajuda. Desse modo, esses princípios são a base para se conquistar a aceitação e originar um espaço humanitário<sup>1</sup> (OCHA, 2014; SCHNEIKER, 2013).

As ONGs que prestam ajuda humanitária não possuem fins lucrativos e têm como foco um ou mais setores que compõem as necessidades humanas. Elas são menos burocráticas, mais flexíveis e criativas do que governos e militares e menos constrangidas por formalidades legais e diplomáticas. Elas não são centralmente organizadas, mas podem ter que seguir algumas determinações para serem acreditadas e podem ser membros voluntárias de *clusters*<sup>2</sup>. Logo, elas costumam estar conectadas umas com as outras de maneiras mais livres, fazendo parte de uma rede internacional que visa formar uma cadeia de ajuda. Essa autonomia permite que se alcance até os mais marginalizados e se desafie práticas opressivas. No entanto, a falta de coordenação e controle central durante as respostas a crises pode gerar duplicação de esforços, lacunas de auxílio a grupos necessitados, competição por financiamento e desacordos sobre resultados atingidos (HARRIS, 2016).

Como rapidamente mencionado, um dos contextos para a atuação das ONGs são as emergências complexas. Na definição do IASC<sup>3</sup>, estas se referem a crises humanitárias em que

---

<sup>1</sup> O espaço humanitário é um ambiente em que o recebimento de assistência humanitária não depende das alianças ou apoio das partes envolvidas na disputa, mas é um direito independente de fatores políticos e militares. Esse local inclui a segurança da população e dos trabalhadores humanitários (OCHA, 2014).

<sup>2</sup> Os *clusters* funcionam como um sistema de agrupamento de organizações, dividido em onze setores conforme o ramo de atuação de cada uma, como saúde, logística, nutrição, proteção, entre outros. Sob OCHA, esses *clusters* são o principal ponto de contato entre as entidades. Eles são responsáveis pelo apoio operacional, coordenação e desenvolvimento de padrões e políticas, de forma a evitar lacunas na resposta humanitária e visando uma ação coerente. Outra exceção à descentralização são os documentos criados para nortear as ações, em especial o *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, conhecido também como *Sphere Handbook*, que estabelecem princípios, padrões e contrastam com a resistência histórica das ONGs em seguirem valores e práticas compartilhadas (DPO; DFS, 2010 *apud* DE CONING, 2010, 207-223; HARRIS, 2016; THE SPHERE PROJECT, 2011).

<sup>3</sup> O Comitê Permanente entre Agências (IASC) é um instrumento para coordenação interagência de assistência humanitária criado pela Assembleia Geral da ONU, composto por parceiros da

há o colapso de autoridade, gerado por conflito externo ou interno, e que necessitam de auxílio internacional, o qual ultrapassa a capacidade isolada de qualquer agência ou programa da ONU (IASC, 2003). Nessas situações, ocorrem muitas mortes de civis; sofrimentos humanos de grande proporção; fome ou escassez de alimentos em larga escala; populações são deslocadas ou sitiadas rapidamente; as instituições políticas, sociais e econômicas se tornam frágeis ou falidas; e há altos riscos de segurança para os humanitários atuantes (JURKOVIC, 2013; OCHA, 2018b).

É importante frisar que, ao final da Guerra Fria, muitas mudanças aconteceram, transformando o cenário das emergências complexas. Atualmente, os conflitos são de natureza intraestatal e contam com a participação de grupos armados. Com frequência, as hostilidades atingem principalmente os civis, os quais podem estar na linha de fogo, ser alvos ou ser deslocados em razão dos embates, sem contar a falta de acesso à comida, água potável, cuidados de saúde e abrigo, além da exposição a doenças (HOLT, 2006). Perante esse quadro, o OCHA produziu um documento chamado *Presence & Proximity: to Stay and Deliver, Five Years On*, em que apontou que os riscos e os desafios que a assistência humanitária enfrenta têm interferido na sua capacidade de amparar as populações vulneráveis, pois os trabalhadores sofrem com as dificuldades institucionais, operacionais, de acesso e de segurança (JACKSON; ZYCK, 2017).

Em vista disso, vários elementos impulsionaram a participação militar no gerenciamento de crises, dentre eles: o crescente papel do CSNU diante de um maior consenso, em que a atenção foi voltada para as ameaças à paz em guerras e emergências civis, gerando uma maior abertura para as operações de manutenção e as de imposição da paz; a reforma das forças armadas devido à redução das hostilidades externas e da centralidade da defesa territorial, fazendo com que elas direcionassem seus esforços para outras funções, como as PKO e situações emergenciais; as tarefas humanitárias que passaram a ser consideradas, em algumas ocasiões, viáveis e desejáveis como propósito adicional das operações militares; e, particularmente, a ampliação das crises humanitárias que exigem uma resposta rápida e firme (PAREPA, 2014; STUDER, 2001).

Contudo, não é possível solucionar tais adversidades somente por meios militares, visto que estes não são apropriados para abordar temáticas como reconstrução das instituições nacionais, direitos humanos e assistência humanitária, as quais possuem natureza civil e são centrais para a resolução de conflitos (CERQUEIRA, 2013). Assim sendo, há uma combinação

---

Organização e externos a ela, o qual visa alcançar posicionamentos comuns (DPO; DFS, 2010 *apud* DE CONING, 2010, 207-223; UNITED NATIONS, 2008a).

entre necessidades humanas e de segurança, exigindo a atuação de mais de um setor, sendo fundamental a coordenação entre militares e não-militares (HARRIS, 2016).

Nesse sentido, diversos acordos e diretrizes internacionais tratam das relações entre civis e militares, sendo o documento mais antigo a Convenção de Genebra de 1864, a qual versava sobre as proteções e responsabilidades para com os profissionais e instalações médicas. Nela também constava que estes servidores, a seu turno, deveriam agir de maneira imparcial e neutra visando o princípio de humanidade. Isto posto, houve uma definição e diferenciação entre os papéis desempenhados por cada ator (HORNE *et al*, 2019).

Não obstante, com o conflito nos Bálcãs nos anos 1990, momento no qual militares e humanitários foram inseridos em um mesmo espaço, houve significativa perda de distinção entre esses atores, ampliando a associação de um ao outro, o que pode afetar a imparcialidade, neutralidade e independência humanitárias. Essa mescla entre as partes foi ainda maior nos conflitos do Iraque e do Afeganistão, o que causou apreensão entre as ONGs de que estariam sendo cooptadas para fins de segurança doméstica. Algumas atitudes reforçaram esse temor, como a afirmação do Secretário de Estado estadunidense de que essas organizações seriam multiplicadoras da força e parcela significativa da equipe de combate (HORNE *et al*, 2019).

Portanto, cada vez mais, os agentes humanitários e os militares passaram a atuar em um mesmo ambiente (OCHA, 2017b). A perspectiva tradicional de papéis separados foi sendo substituída pela ideia de que suas tarefas se entrecruzam e que há interdependência entre eles (HARRIS, 2016; METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012).

Atualmente, algumas das ocasiões em que os militares são empregados na assistência humanitária são: em comboios (por meio de escoltas armadas), no auxílio a refugiados, proteção de civis e diante de catástrofes ou desastres (ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015). A ajuda oferecida pelos militares em termos “humanitários” também pode ser de três tipos, segundo o grau de contato com a população: assistência direta, a qual diz respeito à entrega de serviços e bens diretamente; a assistência indireta, em que as atividades não ocorrem diretamente com a comunidade local, tratando-se mais de transporte de bens e funcionários humanitários; e o suporte de infraestrutura, o qual não é necessariamente direcionado para a população, servindo de maneira ampla a todos naquela área. As forças militares podem ser cruciais nesses contextos, porém não cumprem a mesma missão que os humanitários, pois os atores são incumbidos de diferentes mandatos e funções. Os trabalhadores humanitários ainda são os que possuem maior conhecimento e experiência sobre como prover ajuda. Desse modo, em meio à possibilidade do uso de militares para cumprir determinadas funções, cabe aos humanitários verificarem a

necessidade, os impactos e se a atividade proposta é útil para salvar vidas (HARRIS, 2016; IASC, 2003; OCHA, 2014;).

Após essa apresentação inicial, a primeira parte desse capítulo é dedicada a compreender a aproximação entre os militares de PKO e humanitários, sendo abordadas as interações entre eles em temáticas significativas para detalhar como, quando e por que essas relações foram intensificando ao longo do tempo. No segundo tópico, são trazidas as diretrizes que orientam o uso de recursos militares na assistência humanitária e a coordenação entre os atores, de forma a oferecer a base necessária ao teste da hipótese sobre securitização.

## **2.1 A aproximação entre militares das PKO e humanitários**

Nos subtópicos seguintes são brevemente apresentados fatores que contribuíram para uma maior aproximação entre os atores, como as missões de paz integradas, o conceito de proteção de civis e as dificuldades enfrentadas pelos humanitários no quesito segurança.

### **2.1.1 As missões de paz integradas**

As PKO não estão previstas na Carta da ONU, documento fundador da Organização. Entretanto, este contém elementos e princípios que denotam o espírito que anima essas operações, uma vez que um dos principais propósitos previstos é manutenção da paz e segurança internacionais. A concepção dessas missões foi baseada num interstício entre o Capítulo Seis (resolução pacífica das disputas) e o Capítulo Sete (mecanismos de imposição da paz, quando esta é violada, se encontra ameaçada ou diante de atos de agressão). Consequentemente, criou-se a ideia de um suposto Capítulo Seis e meio, em que os militares eram utilizados nas ações, mas com um mandato limitado no que tange ao uso da força, exceto para a autodefesa. Esse primeiro modelo de PKO adotado objetivava monitorar o cumprimento de cessar-fogo, de acordos de paz e criar ambientes estáveis (BOUTROS-GHALI, 1992; FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012; UNITED NATIONS, 2008b).

Todavia, nos anos 1990, os conflitos já não eram mais caracterizados pelas habituais guerras internacionais, como mencionado. Numa concepção tradicional, o máximo que os *peacekeepers*<sup>4</sup> poderiam fazer era reportar as violações aos acordos. Logo, eles acabavam falhando em proteger os civis e, mais ainda, as raízes da violência permaneciam. No documento

---

<sup>4</sup> *Peacekeepers* são os agentes das missões de manutenção da paz.

*Uma Agenda para a Paz* da ONU, constatou-se que não seria possível separar os problemas de paz e segurança de questões humanitárias. Mesmo fatores que não ameaçavam diretamente a segurança internacional começaram a justificar intervenções sob o Capítulo Sete. Em 1992, a resolução do CSNU 794 sobre a Somália estendeu a ideia de ameaça à paz para abarcar a intervenção em razão da assistência humanitária. É preciso lembrar que este tipo de ação permite que os Estados angariem maior consenso do que em uma operação inteiramente política ou militar e, conseqüentemente, passou-se a incluir cada vez mais a palavra “humanitário” nas resoluções do CSNU (BOUTROS-GHALI, 1992; FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 1992; STUDER, 2001; UNITED NATIONS, 2008b).

Na mesma época, criou-se a consciência de que aspectos socioeconômicos, políticos, de segurança e de reconciliação no pós-conflito estão interligados e que as organizações que trabalhavam nessas áreas tinham dificuldade em unir as ações como estratégias coerentes. Uma das maiores preocupações era sobre os obstáculos para se coordenar de maneira efetiva os campos de desenvolvimento, segurança e ajuda (DE CONING, 2010). A partir da intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo em 1999, as discussões sobre o espaço humanitário, as interações entre os diferentes atores e a possibilidade de coordenação e cooperação se intensificaram (RECK, 2007). Concomitantemente, o *Relatório Brahimi* da ONU, o qual analisou diversas questões relacionadas às PKO nos anos 2000, pediu por uma abordagem mais abrangente, levando em conta fatores humanitários (STUDER, 2001; UNITED NATIONS, 2000).

Dessa maneira, houve a transformação das Missões de Manutenção da Paz da ONU de um modelo tradicional para um multidimensional. Foram criados os mandatos multidimensionais de forma que tratassem também de questões como segurança humana, *power-sharing*<sup>5</sup>, construção de confiança, Estado de direito, desenvolvimento econômico e social, apoio eleitoral, direitos humanos, instituições políticas, Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de combatentes (DDR), entre outras. Ao pensar em como construir uma paz sustentável, concluiu-se que seria necessário utilizar variados tipos de atores, o que levou a alterações no sistema de ação, sendo incluídas diferentes etapas para se alcançar a paz (prevenção, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*, respectivamente)<sup>6</sup>. Era preciso agregar

---

<sup>5</sup> *Power-sharing* é o conceito sobre a participação de todos os representantes de importantes grupos para a tomada de decisão política. Esse “compartilhamento de poder” é utilizado especialmente para governos democráticos em sociedades divididas em processos de resolução de conflitos (LIJPHART, 2004).

<sup>6</sup> *Peacemaking* se refere à promoção da paz, no sentido de unir as partes em conflito em negociações de acordos. *Peacebuilding* diz respeito à construção da paz por meio de providências que mitiguem os

civis às Missões para cuidarem de outros assuntos para além dos ligados à segurança<sup>7</sup> (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012; UNITED NATIONS, 2008b).

Acrescentar novos papéis às PKO demonstrava o entendimento de que a construção da paz sustentável deveria ser iniciada bem antes do encerramento da violência. A paz deixou de ser apenas o fim dos embates e passou a incluir necessidades de segurança, humanitárias e lidar com as raízes das hostilidades<sup>8</sup>. Questões econômicas, psicossociais e institucionais foram acrescentadas ao âmbito das operações, levando à construção de um modelo liberal-democrático de intervenção (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012).

Nesse contexto, surgiram as missões integradas, advindas do entendimento de que uma PKO seria bem mais efetiva se inserida nas ações do sistema ONU como um todo. Nesse modelo, todos os atores da Organização possuem os mesmos os objetivos estratégicos sobre o cenário trabalhado. Assim sendo, as agências da ONU, de natureza humanitária, são colocadas sob o mesmo propósito dos componentes militares, policiais e civis das PKO. Optar por esse formato depende do país em que se opera, sendo necessário calcular as vantagens de adotá-lo (UNITED NATIONS, 2008b).

A *Capstone Doctrine*, importante material da ONU, traz que, em situações com pouca paz, a integração pode causar dificuldades para os humanitários ao associá-los às finalidades políticas e de segurança da missão. As percepções que os atores armados não-estatais, os governos e a população possuem sobre eles podem ser afetadas, uma vez que a maneira pela qual são compreendidos é influenciada pela forma como a PKO é vista<sup>9</sup>. O impacto pode ser sentido pelas ONGs, por serem parceiras das agências da ONU ou por participarem dos instrumentos de coordenação liderados pela Organização<sup>10</sup>. Esse risco aumenta quando os

---

riscos da retomada do conflito, particularmente com o desenvolvimento de capacidades nacionais, resultando numa paz sustentável (AGUILAR, 2015).

<sup>7</sup> Até esse momento, essa função recaía sobre agências especializadas e ONGs (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012).

<sup>8</sup> No relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, surgiu o conceito de segurança humana, situando o indivíduo como central e englobando diversos setores: direitos humanos, alimentação, saúde, economia, política, boa governança, meio ambiente, comunidade e pessoal, de forma a permitir que ele desenvolva suas potencialidades. Assim sendo, esse conceito superou a simples ideia da ausência do conflito (ALVES; SOUZA, 2018; FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012).

<sup>9</sup> Quando os militares adentram um ambiente antes constituído pelas organizações de ajuda, as relações dos humanitários com as comunidades e com atores políticos e militares podem ser alteradas (EGNELL, 2013).

<sup>10</sup> Os impactos sobre as agências da ONU são acentuados por serem parte da Organização, não podendo ser independentes e neutras da mesma forma que os demais humanitários. Portanto, as ONGs demonstraram preocupação com a integração, o que implicou, em certa instância, na retirada de algumas delas das discussões sobre acesso com as agências. Essa decisão pode ter sido tomada tanto por causa das abordagens avessas a riscos, quanto para preservar os princípios humanitários. Isso

militares das PKO tentam utilizar a ajuda humanitária como parte de suas ações. No documento, consta que, na pior das hipóteses, essa configuração pode colocar as ações e os funcionários em perigo (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011; UNITED NATIONS, 2008b).

Ademais, como os mandatos da ONU seguem a linha das estratégias de construção da paz e transição, há a preocupação de que as estruturas integradas possam fazer com que a assistência humanitária sirva nesse sentido. Ou seja, a ajuda pode se tornar condicionada às metas do processo de paz e ser entendida como uma ferramenta de gerenciamento de conflito. (GORDON, 2006; METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012). Embora as missões contenham novas dimensões e uma grande quantidade de civis, suas estruturas de comando e a maior parte dos funcionários são militares. Dessa forma, situar os profissionais humanitários sob a mesmo arranjo de comando e mandato não garante que se atue de modo integrado ou coerente (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012).

Além disso, os militares deixaram de cumprir apenas papéis tradicionais, incluindo ou até mesmo enfocando atividades desenvolvidas por civis e humanitários, mas sem se tornarem neutros e nem humanitários, mantendo seus objetivos táticos ou estratégicos. Não se pode esquecer que existe uma oposição intrínseca entre os objetivos políticos das PKO e aqueles humanitários, sendo que as questões humanitárias acabam colocadas em segundo plano perante os intuitos das missões e da política (HOLT, 2006; ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015; STUDER, 2001).

Nesse período, também houve ampliação da proporção e quantidade das PKO. Criou-se uma dependência em relação à ONU para solucionar as crises internacionais, particularmente na África. Outro fator relevante é que quando as missões passaram a incluir finalidades e atores humanitários e de desenvolvimento, tornou-se mais difícil distinguir entre a ajuda humanitária (curto prazo) e a reconstrução e desenvolvimento (longo prazo) (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012; WHEELER; HARMER, 2006).

### 2.1.2 A proteção de civis

As mudanças nas características dos conflitos fizeram com que os combates passassem de uma ação entre forças armadas regulares para embates entre grupos armados irregulares, militares, policiais, agentes de segurança e indivíduos. O campo de batalha foi transferido para

---

afetou o campo operacional em termos de coordenação efetiva da comunidade humanitária. Metcalfe, Giffen e Elhawary (2011) afirmam que as políticas de pesos e contrapesos da integração nem sempre são suficientes para proteger os princípios humanitários.

os centros urbanos, tornando esses conflitos complexos e dinâmicos (ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015). Em decorrência dos massacres em Ruanda, em 1994, e Srebrenica, em 1995, o CSNU se tornou mais disposto a atuar de maneira proativa perante a violência contra a população. Logo, a proteção de civis se tornou o objetivo central de diversas PKO, tendo como princípios: quando o Estado não consegue, não está disposto a proteger civis ou até mesmo é a ameaça a eles, a missão de paz tem autoridade e é responsável por fornecer a proteção; a proteção de civis deve ser prioritária; os mandatos envolvem o dever ativo de proteger, inclusive por meio do uso da força contra entidades governamentais, se estas são responsáveis por ameaças físicas contra civis; e que os mandatos de proteção de civis e de promoção dos direitos humanos são complementares (AGUILAR; ÁVILA, 2020).

Em 2015, 40% dos conflitos africanos contaram com violência direta contra civis. Nesse mesmo ano, o Departamento de Operações de Paz (DPO) da ONU estabeleceu o conceito operacional de proteção de civis, composto por três camadas: proteção contra violência física, por meio do processo político e criação de um ambiente de proteção. A primeira se refere à violência física iminente. A segunda trata do diálogo e mediação, divulgação de violações ocorridas e ações para evitá-las. A última está relacionada à proteção contra quaisquer “perigos”<sup>11</sup>, como injustiça, fome, falta de educação ou saúde, incorporando então apoio ao estabelecimento da lei e da ordem, a proteção dos direitos dos civis e o fornecimento de ajuda humanitária (ÁVILA; GOLDONI, 2019).

A proteção é essencial para a assistência humanitária, pois a violência afeta diretamente o bem-estar e a sobrevivência da população, sendo o intuito dos humanitários mitigar os riscos enfrentados por ela. Nesse contexto, essas organizações dispensam cuidados aos mais vulneráveis, como crianças, idosos, mulheres e pessoas com deficiência. Segundo o OCHA (2014), nas ações humanitárias, a proteção é dividida em três fases: atividades de reação, visando parar, aliviar ou prevenir os efeitos de uma ameaça à segurança ou direitos dos civis; reparadora, em que se busca restaurar a dignidade e garantir condições de vida adequadas após o incidente; e construção do ambiente, em que se procura constituir quadros cultural, institucional, legal e social que levem ao respeito pelos direitos individuais<sup>12</sup>.

Assim sendo, quando o Estado falha em cumprir com sua responsabilidade, atores internacionais agem visando responder às necessidades, de forma que tanto humanitários quanto

---

<sup>11</sup>Perigos entre aspas devido à securitização realizada sobre determinados assuntos, colocando-os em termos de segurança.

<sup>12</sup>É possível discutir se este terceiro tipo se refere à assistência humanitária ou a atividades de desenvolvimento.

militares compreendem que podem contribuir. Entretanto, por mais que visem um mesmo objetivo nesse caso, a maneira de operarem é bem distinta. Por conseguinte, a proteção de civis implica uma multidimensionalidade (HOLT, 2006; OCHA, 2014; ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015). Segundo Wheeler e Harmer (2006), essa temática talvez seja a que gera mais discussões sobre a justaposição entre as agendas de segurança e humanitária. Esse tópico também provavelmente seja no qual a realização dos objetivos humanitários mais dependa das capacidades militares.

Tanto o conceito de proteção de civis militar quanto o humanitário têm o mesmo fundamento, o Direito Internacional Humanitário (DIH), mas os humanitários utilizam de uma definição mais ampla, incluindo todas as atividades que visam garantir os direitos individuais de acordo com o DIH, Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados (OCHA, 2014). Enquanto isso, a interpretação do mandato de proteção de civis das PKO se limita às ameaças físicas de violência, utilizando todos os meios necessários para detê-la, nas três áreas de atuação (DPO, 2020). Em suma, para os humanitários, a proteção é algo vasto e que está no centro de sua atuação; para os militares, é parte de uma operação de objetivos políticos, sendo dificilmente a meta final (HOLT, 2006).

Ainda assim, a leitura humanitária sobre o tema pode coincidir em certos pontos com os mandatos de proteção e direitos humanos da missão, como proteção às crianças e à mulher (DPO, 2020). Há também momentos em que ONGs pressionam para o uso da força diante de situações de violência generalizada contra civis (WHEELER; HARMER, 2006). Em decorrência disso, o DPO junto a atores humanitários criou orientações sobre estratégias de proteção genéricas, em que foi decidido que as missões devem interagir com humanitários para desenvolver uma análise comum sobre as ameaças à segurança, designar as responsabilidades de cada um, além de estabelecer instrumentos de coordenação (METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012).

### 2.1.3 Ataques a humanitários e problemas de segurança

O ambiente de atuação para os humanitários sofreu muitas mudanças e hoje é entendido como mais inseguro e politizado do que nunca (SCHR, 2010). A quantidade de funcionários em campo tem aumentado, assim como os ataques a eles de grande proporção. Vale ressaltar que o crescimento no número de incidentes é ainda mais acelerado, o que demonstra uma expansão da

taxa de ocorridos<sup>13</sup>. Ainda assim, essa ampliação acontece apenas em poucos países que vivenciam quadros mais violentos, como Afeganistão, Síria, Sudão do Sul e Somália, o que corresponde a menos de 10% da ajuda humanitária, mas que juntos somam 60% dos ataques. Esses são locais passam por guerras civis que incluem atores não estatais armados e que causam em severas consequências para a população, sobre a qual as partes disputam o controle<sup>14</sup> (STODDARD; JILLANI, 2016).

Altos graus de insegurança podem modificar a operação dos humanitários, restringindo seu campo de atuação, os tipos e quantidade de ajuda prestada, deixando de responder aos mais vulneráveis ou de fornecer o auxílio necessário. As organizações tendem a manter os programas de forma que se sintam confortáveis, havendo muito desincentivo para adentrarem ramos e locais desconhecidos. Ao mesmo tempo, elas demonstram estar mais dispostas a ampliar os níveis de riscos quando novos casos ocorrem do que baixar as taxas assim que atos como esses não acontecem mais, o que torna a situação de insegurança contínua (STODDARD; JILLANI, 2016).

Tradicionalmente, os humanitários estão protegidos pelas leis nacionais de onde atuam e pelo DIH. Mesmo em conflitos, eles não utilizam armas para se defenderem, dependendo primeiramente dessa proteção e de sua aceitação por todos os envolvidos (OCHA, 2017c). Muitos dos riscos podem ser atenuados pela aceitação e confiança, especialmente ao se atuar conforme os princípios humanitários, ao ter sua missão compreendida e seus programas não causarem impactos negativos. Na medida em que a ajuda é vista como melhoria das condições, sua aceitação se torna maior e, por consequência, a segurança dos trabalhadores aumenta. Nessa mesma linha, o acesso humanitário, constituído pela capacidade dos trabalhadores chegarem à população necessitada e desta alcançar a assistência, pode ser restringido pelos embates, insegurança ou limitações impostas pelos atores que comandam a área. As negociações para acesso visam ampliar a aceitação por meio do uso dos princípios humanitários, definição de arranjos com as partes do conflito e aumento do conhecimento do DIH (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011; OCHA, 2014).

No entanto, perante vários ataques, a segurança se tornou uma preocupação para as organizações humanitárias atuando em contextos conflituosos. A impressão gerada é que seus funcionários estão se tornando alvos diretos (VAN BRABANT, 1998). O documento *To Stay*

---

<sup>13</sup> Entre 2006 e 2009, o índice de ataque por número de agentes humanitários cresceu 61% (SCHNEIKER, 2013).

<sup>14</sup> Esses países continuam tendo os maiores indicadores de atos contrários a agentes humanitários, sendo acrescidos do Sudão (AID WORKER SECURITY DATABASE, 2020).

*and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, elaborado pelo OCHA em 2011, indica que as ações adquiriram caráter mais sofisticado e letal, compostas por diversas modalidades. Segundo o material, eles são realizados devido a interesses econômicos, políticos, estratégicos, ações criminais e dificuldade de se distinguir entre militares e humanitários. Essas intenções podem incluir minar as forças do Estado e as intervenções internacionais, além de demonstrar o poder de grupos não-estatais (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011; METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Fast (2010) relata um estudo onde se identificou que, nos casos em que as motivações foram encontradas, questões políticas superaram as econômicas, sendo que os crimes eram menos ameaçadores do que as tentativas de interromper a ação humanitária ou do que atos motivados por oposição a certas agendas ou nacionalidades. Ademais, determinados elementos aparentavam aumentar a insegurança: realização de múltiplas atividades<sup>15</sup>; auxílio a ambos os lados em conflito; e oferecimento de ajuda material. Foram detectados altos riscos de emboscadas a veículos e comboios e verificou-se que a disponibilidade de armas leves amplificou a insegurança. Algumas outras suposições comuns sobre as razões para esses ataques são a presença de recursos em um local de escassez, o entendimento das agências como alvos fáceis e algum comportamento desacertado da organização em questão (FAST, 2010; SCHR, 2010). Van Brabant (1998) elenca outros fatores como colaboradores para essas ações: o aumento da exposição, visto que há mais organizações atuantes e em locais perigosos; e a falta de respeito pelas regras de conduta da guerra, sendo os grupos armados formados por membros que agem por estratégias de guerrilha.

Os humanitários também têm sido atingidos por ataques deliberados às ONGs e à ONU, consideradas parte do Ocidente, como visto no Afeganistão e no Iraque. Algumas agências adotam símbolos como indício de que são imparciais, independentes e neutras, enquanto outras se tornam vulneráveis aos utilizá-los, por serem compreendidas como ocidentais e neocoloniais, sendo os princípios humanitários insuficientes para garantir sua segurança. Em alguns casos, não há abertura para a ação humanitária, independentemente de como abordem a situação (EGNELL, 2013; JURKOVIC, 2013).

---

<sup>15</sup> Segundo Van Brabant (1998), agências com múltiplos mandatos passam por dificuldades para combinar as variadas tarefas que devem realizar, pois estas envolvem diferentes protocolos e posicionamentos (VAN BRABANT, 1998). Na reconstrução pós-conflito há um maior apoio à agenda política. De Torrenté (2006) defende que é preciso, portanto, situar a ajuda humanitária em uma esfera separada da reconstrução, a qual é embasada política e militarmente. Ainda assim, muitas ONGs são multimandato.

Nesse cenário repleto de desafios, a primeira coisa que os humanitários esperam dos militares é que estabeleçam um espaço humanitário, no sentido de um local seguro em que se possa prover e ter acesso à ajuda, protegido de roubos, assédio, pilhagem e outros abusos (UNITED NATIONS, 2014). Caso essa atitude ainda não seja suficiente, depois de tentadas outras formas de lidar com a delicada situação de segurança e como último recurso antes da suspensão do auxílio, eles podem recorrer a mecanismos de dissuasão, fornecidos por militares, como escoltas armadas<sup>16</sup> (OCHA, 2014).

Paradoxalmente, outra razão para os ataques aos humanitários pode decorrer da dificuldade de diferenciá-los dos combatentes, incluindo militares das PKO. Entende-se que os humanitários não são imparciais e neutros, o que pode surgir da aproximação desmedida aos atores militares. Além disso, um estudo apontou que em locais com a presença de *peacekeepers* da ONU houve um leve aumento, ainda que estatisticamente considerável, nos incidentes. Logo, as ações, posições e relações com os militares podem servir para assegurar ou colocar em perigo o ambiente para a ação humanitária (FAST, 2010; OCHA, 2017c; SCHR, 2010). Pesquisas anteriores apontam não haver evidências de que os ataques a agentes humanitários estejam diretamente relacionados à integração. Todavia, a maior parte dos analistas acredita que, em situações específicas, a associação de humanitários a atores políticos, dentre eles a própria ONU, pode ampliar os riscos de segurança. Portanto, os perigos da integração devem ser contrapostos aos possíveis benefícios (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Desse modo, surge uma tensão para as ONGs: elas estão cada vez mais inseguras e precisando desenvolver estratégias para se proteger, porém, ao mesmo tempo, necessitam resguardar sua independência. Em outras palavras, elas podem necessitar da ajuda fornecida por militares, mas também têm que estar protegidas de serem associadas a eles (HARRIS, 2016). Fast (2010) apresenta que os tidos como puristas defendem que o aumento da insegurança se deve à degradação dos princípios humanitários e os integracionistas apontam que há uma mudança no contexto em que se atua como um todo. Alguns procuram as razões de forma empírica, enquanto outros preferem tratar das causas profundas/tendências globais, mas quase sem evidências, em que se apreende como dado o aumento dos incidentes. Portanto, nota-se uma disputa entre as filosofias do humanitarismo e as escolhas de políticas, em que as interpretações correspondem aos preceitos dos estudiosos e servem aos seus interesses (FAST, 2010). Analistas afirmam ser comum que cada explicação fornecida para os atos hostis seja coerente, mas

---

<sup>16</sup>Esse tema será abordado mais detalhadamente no próximo tópico desse capítulo.

entendem que, em realidade, as causas costumam ser múltiplas (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

De acordo com Wheeler e Harmer (2006), para cumprir suas atividades tradicionais e lidar com as complexas tendências atuais, os humanitários precisam compreender que o ambiente de atuação foi alterado. Segundo as autoras, as organizações não podem mais depender completamente da percepção de neutralidade para garantir sua segurança, principalmente em cenários nos quais elas se tornaram alvos. Diante dessa vulnerabilidade, sua relação com aqueles que podem fornecer segurança é extremamente importante.

Destarte, são muitas as dúvidas remanescentes sobre a interação entre militares e humanitários no que tange a questões estratégicas, táticas e operacionais, tais quais: como e quando, até mesmo se alguma vez, essas partes devem ser coordenadas visando atingir objetivos humanitários (UNITED NATIONS, 2008a). Perante os desafios enfrentados, detectou-se a necessidade de criar diretrizes para a relação entre esses atores (IASC, 2004). Estas são apresentadas no tópico a seguir.

## **2.2 Diretrizes para as interações**

Os militares costumam ter a capacidade para estabelecer um ambiente seguro no qual as tarefas humanitárias possam ser desenvolvidas. Eles possuem uma estrutura de comando e controle que é de grande utilidade em casos emergenciais. Além disso, podem ter meios para realizar a entrega de ajuda de maneira rápida, com equipamentos, suprimentos, pessoal e logística necessários. Entretanto, essa é uma especialidade humanitária no que se refere à identificação das demandas da população, atuação neutra e imparcial, avaliação e monitoramento, o que torna esses profissionais parte essencial da assistência. Portanto, com o aumento da complexidade dos âmbitos operacionais e políticos, as dificuldades logísticas e de segurança, além do incremento da quantidade de situações em que militares e humanitários se aproximam fisicamente, surge a necessidade de desenvolver uma compreensão compartilhada sobre o uso de recursos militares no campo humanitário e a interação entre os atores (IASC, 2003; IASC, 2004; ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015).

Sendo assim, foram elaboradas diretrizes, divididas em três grandes grupos: orientações gerais para a interação civil-militar; orientações particulares sobre as relações em determinado conflito ou desastre; e orientações para temas específicos na interação (ROSA; BANDEIRA;

BANDEIRA, 2015)<sup>17</sup>. Elas servem para preservar princípios, padrões e o espaço humanitário, definir as funções que os militares podem exercer nas ações humanitárias e o contato apropriado entre os atores. Para Van Brabant (2001), as diretrizes devem ser pautadas nas indagações sobre em quais condições, para quais atividades e com quais militares determinado modelo de relação é recomendado. Mesmo que a maioria delas tenha sido estabelecida pelo IASC e pelo OCHA, outros como agências da ONU, entidades humanitárias internacionais, ONGs e grupos de ONGs também criaram documentos próprios<sup>18</sup> (METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012; ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015; UNITED NATIONS, 2008a).

Contudo, como as diretrizes gerais não são vinculativas, elas apenas representam boas práticas e ideias correntes sobre as relações civis-militares (OCHA, 2018a). De acordo com Metcalfe, Haysom e Gordon (2012), nem humanitários, nem militares seguem consistentemente as diretrizes e os princípios, porém não é possível identificar com nitidez se isso se deve ao pouco conhecimento, clareza, ou mesmo falta de vontade política. Segundo os humanitários, situações como essa decorrem da pressão para utilizar recursos militares e se relacionar com eles de uma maneira que desrespeita os princípios. Ademais, o caráter multifacetado da comunidade humanitária torna mais desafiadora a conciliação entre as diversas agendas e prioridades das organizações<sup>19</sup>. Não é possível delimitar um único posicionamento, pois elas variam entre três tipos de atitudes no que concerne aos militares: totalmente contrárias a essa interação e à participação de militares na assistência humanitária; as pragmatistas baseadas em princípios, que aceitam a necessidade pragmática de se relacionar, mas sem perder de vista os princípios humanitários; e as nem favor e nem contra, que são as mais comuns. São poucas as ONGs com uma resposta ampla e bem articulada (HARRIS, 2016).

Já para os militares, essa questão parece se relacionar à carência de conhecimento e às disputas entre as orientações e as prioridades de segurança. Existem diretrizes do DPO de 2002 sobre a coordenação civil-militar, as quais são obrigatórias para todas as missões, porém a

---

<sup>17</sup>Algumas das principais diretrizes são: *IASC Reference Paper; The Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies; Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys; OCHA Guide for the Military; Recommended Practices for Effective Humanitarian Civil-Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man-Made Disasters.*

<sup>18</sup>Após a leitura desse capítulo, é sugerido que se dirija ao Apêndice para mais informações sobre as diretrizes de algumas organizações.

<sup>19</sup>Apesar de estarem comprometidas coletivamente com os princípios humanitários, as organizações os interpretam de diversas maneiras (OCHA, 2018a). Elas acabam agindo de modo inconsistente em relação ao uso de recursos militares, o que acentua a confusão para os militares e prejudica os empreendimentos coletivos para conservar a neutralidade e a independência (WHEELER; HARMER, 2006).

divulgação e aplicação dessa política são insatisfatórias, fazendo com que ela seja desconhecida<sup>20</sup>. A falha em implementá-la gera falta de consenso e ideias equivocadas sobre a participação militar no setor humanitário e a coordenação entre as partes (METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012; UNITED NATIONS, 2005).

Outro desafio é que as orientações não são suficientes para abordar o ambiente operacional existente, havendo lacunas. Muitas das diretrizes criadas são de caráter genérico, sem considerar como gerenciar algumas das questões operacionais específicas, assim como não conseguem abarcar toda a gama de cenários altamente complexos. Uma vez que cada situação é única, os atores envolvidos devem determinar e discutir quais recomendações são importantes e adequadas para aquela emergência em especial, por meio de diretrizes específicas. Mesmo quando estas existem, o que se verifica é que sua aplicação tem sido inefetiva ou inconsistente<sup>21</sup>. Às vezes, o que parece ocorrer é que muitas delas adotam a mesma linguagem ampla, pouco explanam como as orientações devem ser postas em prática, para que efeito e qual a importância operacional delas naquele contexto (METCALFE; BERG, 2012; OCHA, 2018a).

Esses materiais acabam sendo usados com pouca consistência em treinamentos, tomadas de decisão e desenvolvimento de políticas, devido principalmente à falta de divulgação, sua generalidade, rotação de funcionários e à pressão de atores externos (como doadores). De acordo com Metcalfe e Berg (2012), é necessário um investimento sustentável para apoiar a disseminação, implementação, acompanhamento, treinamentos e revisão das diretrizes, o que pode ser difícil de realizar. Da forma que são compreendidas em hoje em dia, empregá-las como um mecanismo para aumentar a consciência e impulsionar o respeito aos princípios humanitários é um ato restrito. Embora algumas delas prevejam documentos e medidas para tratar da falta de cumprimento, não parece que esses ou outros tenham sido utilizados de maneira efetiva.

De qualquer forma, Metcalfe e Berg (2012) afirmam que a maioria dos envolvidos reconhece o valor das orientações como uma oportunidade de ampliar a consciência sobre os princípios e a necessidade de interagir. Além disso, servem de instrumento para tentar atingir o consenso na comunidade humanitária. Em ocasiões em que *peacekeepers* participaram no desenvolvimento delas, eles demonstraram apreciar o documento final. Entretanto, as autoras ressaltam que não conseguem estimar até que ponto eles realmente utilizam ou aderem ao que é previsto. A aplicação das recomendações pelos militares é incerta (METCALFE; BERG, 2012).

---

<sup>20</sup>As principais informações sobre essas orientações do DPO estão disponíveis no Apêndice.

<sup>21</sup>Dentre as principais falhas das diretrizes específicas, Metcalfe e Berg (2012) elencam o tratamento dado à natureza multidimensional das PKO e à proteção de civis.

Logo, nos tópicos seguintes são abordadas as diretrizes mais comuns, particularmente em relação ao uso de ativos, de escoltas armadas e a coordenação civil-militar. Por meio desse exame mais detalhado, é possível refletir se elas estão sendo de fato consideradas em termos práticos, o que abre margem para a discussão sobre uma possível securitização da assistência humanitária.

### 2.2.1 MCDA e QIPs

Os militares podem fornecer apoio técnico e logístico aos humanitários, porém há critérios para que isso seja realizado (JURKOVIC, 2013). Os Ativos Militares e de Defesa Civil (MCDA) se referem aos equipamentos, funcionários, serviços e suprimentos oferecidos por organizações de defesa civil e militares para auxiliar a assistência humanitária internacional. Nesse sentido, foram criadas diretrizes para abordá-los, as *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, as quais preveem que: a ajuda humanitária deve manter seu caráter civil e o controle geral da operação deve permanecer sob autoridade da organização humanitária; a utilização deve ser feita apenas em último recurso; os pedidos por MCDA devem ser realizados por humanitários, baseados em critérios de mesma qualidade e não por autoridades políticas; e o emprego deles deve ser restrito em escala e tempo, pensando num futuro funcionamento civil (IASC, 2003).

A opção por utilizar os MCDA deve ser prudente, visto que a perda de neutralidade, ao ampliar a proximidade com os militares, pode tornar os trabalhadores humanitários alvos deliberados de investidas e privados do acesso aos habitantes. Além disso, a própria população auxiliada pode sofrer atos hostis dos beligerantes. Por conseguinte, alguns pontos devem ser ponderados: se os fornecedores de MCDA são parte do conflito; por quanto tempo os MCDA serão necessários; se eles são indispensáveis e apropriados; a capacidade dos MCDA em cumprir a tarefa requerida; quais os controles e a coordenação necessários; se há demanda de armamento ou segurança adicional; quais são as implicações a longo prazo para a população e os humanitários; o prazo e o modo para retomar o caráter civil; e se a associação entre as partes traria consequências para a segurança dos humanitários (IASC, 2003).

Os militares prestam ajuda à população e realizam atividades de reconstrução e estabilização para obter apoio à missão, impulsionar a estratégia de contrainsurgência ou como parte do mandato. A partir do método de “ganhar mentes e corações”, procuram solucionar as reclamações das pessoas de forma a diminuir as agitações e o suporte aos “inimigos”, assim

como transformar a população hostil em cooperativa e obter dados sobre os insurgentes. Ou seja, atividades costumeiramente realizadas por humanitários para responder às necessidades básicas passam a ser empregadas por militares como forma de alcançar seus objetivos de maneira mais eficiente. Todavia, essa configuração é contrária aos princípios humanitários, pois torna a ajuda condicional, ao utilizá-la para comprar a condescendência aos militares. Sendo assim, a ação cívica militar se baseia nas necessidades da operação, o que contrasta com a assistência humanitária, a qual se fundamenta em salvar vidas, inclusive daqueles considerados inimigos militares. Alguns humanitários entendem que os militares estejam realizando tarefas tradicionalmente civis de modo a se encobrirem dos princípios humanitários e impulsionarem seus objetivos; eles estariam tirando vantagens das proteções dadas aos não-combatentes, ao mesmo tempo em que permaneceriam como combatentes<sup>22</sup> (HARRIS, 2016; JURKOVIC, 2013; METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012; OCHA, 2014).

Ainda assim, conforme o mandato e o objetivo da PKO em questão, os militares podem se assemelhar aos humanitários, tornando difícil a tarefa de diferenciá-los, mesmo que as partes não cooperem diretamente. Ademais, os impactos da operação em um local podem afetar a percepção da população em outros lugares<sup>23</sup> (IASC, 2003; OCHA, 2014).

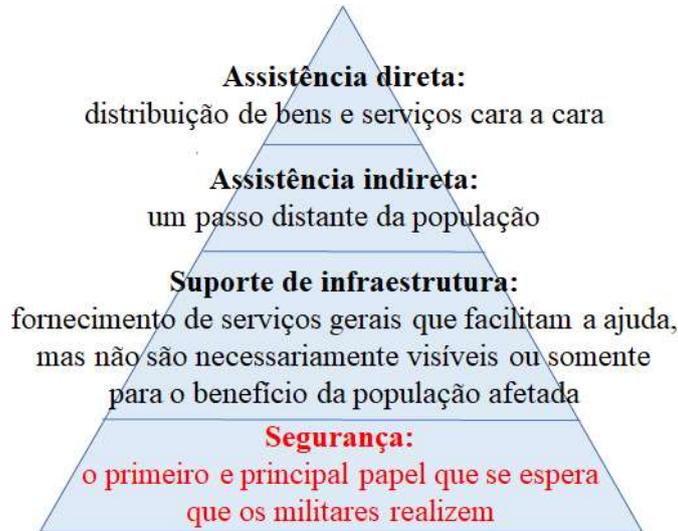
Visando manter a distinção entre os atores, a assistência direta dos militares deve ser somente realizada caso não haja alternativa civil, como absoluta última opção. A hierarquia de tarefas humanitárias preferíveis para militares deve ser respeitada: apoio de infraestrutura, assistência indireta e, quando a situação de segurança impede o acesso dos humanitários, a assistência direta. Aqueles fornecendo ajuda direta não devem estar armados e os MCDA podem ser diferidos das demais operações militares a partir de indicações com símbolos. Em casos de ajuda indireta ou de suporte de infraestrutura, se eles necessitarem estar armados para sua segurança ou para resguardar o equipamento, deve haver regras claras para isso (IASC, 2003; OCHA, 2014; OCHA, 2018a).

---

<sup>22</sup> O DIH protege os não-combatentes, prevendo que eles não devem ser alvos de ataques. Por consequência, os humanitários não devem se colocar como parte da operação militar e nem os militares se posicionarem como trabalhadores humanitários (IASC, 2004; UNITED NATIONS, 2008a).

<sup>23</sup> Com as tecnologias móveis em áreas distantes e a expansão das redes sociais, uma fotografia de um funcionário de uma ONG em contato com um militar estrangeiro, até mesmo operante em outra parte do mundo, pode bastar para gerar suspeitas de que ambos estejam atuando juntos em todos os contextos (OCHA, 2018a).

Figura 1 - Possíveis papéis de apoio militar



Fonte: WFP (2013, p. 9, tradução nossa).

É importante avaliar se a associação com militares pode diminuir o espaço humanitário a ponto de gerar efeitos inaceitáveis (OCHA, 2014). A missão é o principal elemento que indica a adequação e disponibilidade dos militares realizarem tarefas humanitárias, pois seu *modus operandi*, objetivo e proximidade aos humanitários afetam a percepção sobre a imparcialidade e a neutralidade destes. Dessa maneira, o uso de MCDA vindos dos beligerantes ou atores engajados ativamente no conflito não deve ocorrer (IASC, 2003).

Quadro 1- Missões militares, situações políticas e aconselhamento sobre apoio militar

Imparcialidade das forças e sua disponibilidade para apoiar as operações humanitárias decrescem

Missão militar	Em tempos de paz	Peacekeeping	Imposição da Paz	Combate
<b>Tarefas de Assistência</b>				
<b>Direta</b>	Talvez	Talvez	Não	Não
<b>Indireta</b>	Sim	Talvez	Talvez	Não
<b>Infraestrutura</b>	Sim	Sim	Talvez	Talvez

Visibilidade das tarefas diminui

Fonte: UNITED NATIONS (2008b, p.40, tradução nossa).

Por um lado, em nenhuma ocasião o pedido de MCDA deve servir como endosso das missões militares. Os Estados que fornecerem MCDA também não podem utilizar essas tarefas como forma de propaganda, operações psicológicas ou coleta de inteligência. Por outro lado, os MCDA não devem ser usados para dar segurança às atividades humanitárias. Para isso, deve ser estabelecida uma força de segurança à parte (IASC, 2003).

A participação de militares na entrega de ajuda em larga escala deve ser evitada (UNITED NATIONS, 2008a). Para que haja eficiência e efetividade, as quais resultam em salvar vidas, e para prevenir a mescla dos atores na visão da população, cada um deve focar em suas próprias tarefas e tentar não interferir nas demais (EGNELL, 2013). Deve ser frisado que os recursos e funcionários dos MCDA são temporários, sendo que em casos de novas prioridades, eles são destinados para outras atividades. Portanto, os humanitários devem realizar seu planejamento de forma independente ao apoio militar, investindo em capacidade civil, ao invés do uso *ad hoc* de militares. Essa utilização deve ser somente pensada de maneira a suprir as lacunas da ajuda humanitária (IASC, 2003; OCHA, 2018a). Como exemplo, na atuação da OTAN no Kosovo, ainda que a logística militar tenha auxiliado milhares de refugiados, havia preocupações de que estivesse ocorrendo uma militarização da assistência humanitária e de que os recursos fossem direcionados para os militares ao invés de organizações civis (STUDER, 2001).

Além disso, o uso de recursos militares deve ser acompanhado de um limite de duração e critérios de retirada desde o momento em que se opta por utilizá-los. Devem ser determinados parâmetros de transição para medir o progresso e facilitar a transferência de papéis militares para os civis. Eles podem ser constituídos por: quando as tarefas essenciais são finalizadas; pontos decisivos são alcançados; a capacidade militar é esgotada; ou os recursos militares já não são necessários (OCHA, 2018a).

Enfatiza-se repetidamente o elemento de último recurso: os itens militares podem ser requisitados apenas se não houver alguma alternativa civil e se puderem cumprir com alguma necessidade crítica, sendo essa ajuda ímpar em capacidade e disponibilidade (UNITED NATIONS, 2008a). Contudo, o uso desse termo genérico encobre os obstáculos encontrados ao tentar aplicá-lo na prática (METCALFE; BERG, 2012). Um problema severo quanto a esse dispositivo é que questões políticas têm pressionado os militares a atuarem e os humanitários a os aceitarem, embora os critérios necessários não tenham sido correspondidos (ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015).

No entanto, quando o quadro de fato apresenta condições de segurança ou os militares são o último recurso e podem agir de maneira efetiva e oportuna, seu uso pode ser adequado

(IASC, 2003). A decisão por empregar ativos militares deve ser feita pelas organizações humanitárias, pautada em fundamentos humanitários (UNITED NATIONS, 2008a).

Para além dos MCDA, a realização de Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects*, QIPs) por militares não deve ser entendida como ações de desenvolvimento a longo prazo e nem como assistência humanitária (PAREPA, 2014). Os QIPs são atividades de rápida implementação, pequena escala, visando o benefício dos habitantes locais e são empregados pelas PKO para gerar confiança em relação à missão e ao processo de paz, melhorando o ambiente de atuação. Eles possuem as seguintes características: baixo-custo; visíveis à população; selecionados de maneira imparcial e transparente, considerando vulnerabilidades; não recorrentes; não acarretam encargos financeiros ou necessidades materiais imprevistos para os recebedores; criados em consulta com autoridades nacionais e locais com, se possível, participação da comunidade local; e levam em conta o princípio de não causar danos. Os projetos podem assumir formas diversas, como fornecimento de equipamento, infraestrutura, atividades de treinamento, organização de fóruns de construção de confiança e programas de geração de empregos (DPO; DFS, 2013).

Os QIPs possuem um orçamento e um período de implementação máximos e podem ser operados pela Missão, OIs, agências da ONU, ONGs, governo, autoridades ou entidades locais. Durante sua realização e ao serem finalizados, eles são divulgados para a população. O orçamento para os projetos deve ser incluído nos primeiros dois anos da Missão, mas pode ser pedido também nos anos seguintes, se houver necessidade de executar atividades que auxiliem na construção de confiança. Tem que ocorrer uma avaliação e existir justificativas para que sejam efetuados. As ações são gerenciadas pelo Chefe da Missão, o qual estabelece um Comitê de Revisão de Projetos para aprová-los. Este conta com representantes da PKO e de outros órgãos da ONU de maneira a evitar duplicação de esforços e interferência nas tarefas uns dos outros (DPO; DFS, 2013).

Em termos gerais, as ONGs são críticas aos QIPs, entendidos como desperdício de recursos, capazes de causar danos às relações locais de longo prazo e de prejudicar algumas iniciativas. Elas argumentam que eles dificultam a distinção entre operações militares e civis da ONU. Ademais, defendem que as ações nas comunidades não devem ter como objetivo tornar a missão mais aceitável e devem ser bem preparadas, pensando em longo termo (DORUSSEN; VOOGHT, 2018).

Depois de apresentadas as orientações sobre os MCDA e os QIPs, como estas não incluem assuntos de segurança, a seguir são trazidas as diretrizes sobre o uso de escoltas armadas para a o cumprimento de atividades humanitárias.

### 2.2.2 Diretrizes para a segurança: o uso de escoltas armadas

A principal questão envolvida no gerenciamento de segurança é como enfrentar a exposição a riscos em contextos complexos. De maneira ideal, os meios adequados são determinados a partir da análise do cenário, dos atores e os próprios valores e programas da organização em questão (FAST *et al.*, 2013). No entanto, segundo Fast (2010), as respostas têm sido destoantes: alguns optam por medidas de proteção e dissuasão, enquanto outros reforçam a aceitação; algumas organizações utilizam uma análise aprimorada, enquanto outras continuam a operar sem protocolos, estratégias e padrões de segurança.

Para administrar as inconsistências, existem redes de segurança entre as ONGs, realizadas por meio de fóruns formais e informais, as quais auxiliam os gerentes de cada uma. Elas ajudam na troca de informações, aumento da consciência sobre aspectos de segurança (inclusive para o público em geral), solução de desafios e podem fornecer serviços ou produtos para seus membros. Não obstante, as ONGs são muito distintas, o que gera obstáculos para o intercâmbio de informações e a cooperação, resultando numa atuação fragmentada pela comunidade humanitária internacional. Há também falta de comprometimento e de tempo para se dedicarem às redes (SCHNEIKER, 2015).

Van Brabant (2000) lista de forma ampla três possíveis mecanismos para gerenciar a segurança: aceitação, proteção e dissuasão. A opção por utilizá-los supostamente se conforma às avaliações sobre os riscos de segurança<sup>24</sup>. Outra significativa atitude para determinar qual o instrumento a ser empregado é examinar as ameaças, distinguindo entre os diversos tipos de ocorrência: banditismo, crimes, atos de guerra, terrorismo, violência urbana, entre outros, pois as medidas se adequam a eles<sup>25</sup>. O autor também menciona a importância de se analisar os conflitos e as dinâmicas de poder envolvidas, pois as diretrizes são generalizadas, mas as ocasiões são distintas. Ele também fala da relevância em estudar os incidentes anteriores e retirar possíveis lições, o que é desafiador devido à difícil obtenção de informações. Na prática, pode ainda acontecer de todos os procedimentos serem empregados simultaneamente (IASC, 2013; VAN BRABANT, 1998).

Muitas organizações escolhem a aceitação como forma central de conduzir a segurança, somada a alguns complementos de proteção e dissuasão quando necessário. Esse método

---

<sup>24</sup> Alguns atores podem apresentar preferências por determinadas medidas, independentemente das avaliações (VAN BRABANT, 1998).

<sup>25</sup> Como exemplo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) entende a proteção armada como útil para enfrentar banditismo e crimes, mas não para lidar com ações que envolvam questões políticas (VAN BRABANT, 1998).

corresponde aos valores da maior parte das entidades e, portanto, tem sido considerado fundamental para garantir o acesso à população e para o desenvolvimento das atividades, além de mitigar potenciais ameaças aos trabalhadores. Embora a aceitação nem sempre seja suficiente, pode trazer benefícios à segurança (FAST *et al.*, 2013).

Há vários graus de aceitação, de tolerância a integral. As imagens e percepções criadas sobre a organização humanitária são cruciais para que a aceitação exista, assim como são impactadas por diversos fatores. Ainda que a instituição possua um histórico de respeito e integridade, isso pode ser afetado por um único incidente, sendo necessária a consistência ao longo de toda a sua estrutura e nos diferentes contextos<sup>26</sup> (FAST *et al.*, 2013).

Entretanto, conquistar a aceitação é uma tarefa árdua, visto que competidores por poder podem entender que as atividades da organização os prejudicam porque fortalecem opositores ou diminuem seu controle sobre a população. Quem se sente ameaçado pelas ações humanitárias pode criar imagens negativas sobre ela. Isto posto, deve ser constantemente questionado: quem se beneficia, quem se prejudica e quem é negligenciado pelo programa em questão e como a atuação da agência pode afetar a base de poder local (VAN BRABANT, 1998). Fast *et al.* (2013) afirmam que a instabilidade da aceitação advém da erupção de violência, o surgimento de outros atores e a atuação em novos locais<sup>27</sup>. Em emergências, as necessidades são priorizadas, muitas vezes desconsiderando a construção de relações que permitem a aceitação. Além disso, ela nem sempre é transferida de um nível a outro facilmente, como dos indivíduos para a organização e da organização para a comunidade humanitária num todo.

A situação é agravada quando as agências internacionais são entendidas como politizadas. Mais ainda, em ambientes muito criminalizados, a eficácia da aceitação pode ser restrita. Mesmo assim, muitas ONGs se sentem naturalmente aceitas e poucas desenvolvem políticas e diretrizes claras para operacionalizar a aceitação ou para verificar o quanto a possuem e monitorá-la (FAST *et al.*, 2013). Em decorrência de ataques, a crença de que as organizações estão fazendo boas ações é afetada, tornando as discussões sobre segurança um tema delicado (SCHNEIKER, 2015).

---

<sup>26</sup>São de suma importância as mensagens implícitas (aparência, comportamento, composição do quadro de funcionários) e explícitas (VAN BRABANT, 2000). Quanto mais a organização deixa claro seus princípios, funções e critérios, quanto mais é compreendida como respeitosa e sensível, maior é a chance de os habitantes locais compartilharem a responsabilidade de garantir a segurança dela (VAN BRABANT, 1998).

<sup>27</sup>Situações muito fragmentadas, em que os grupos alternam suas lealdades, são um complicador. Até mesmo dentro de grupos estruturados, as percepções e ações para com os humanitários podem variar (VAN BRABANT, 1998).

No que tange à proteção, por meio dela, busca-se dificultar que os humanitários sejam atingidos, mitigando as vulnerabilidades. Existem várias maneiras de utilizá-la, inclusive de forma combinada, podendo optar por: reduzir a exposição e valer-se de recursos menos valiosos; dispor ou não do emblema e identificações da agência, conforme os níveis de aceitação, decidindo por uma abordagem de alto ou baixo perfil; fazer tarefas em grupo; usufruir de dispositivos de proteção pessoais e para as instalações; recorrer a procedimentos de proteção, como revistas; e oferecer instruções para os funcionários de como agir. Embora essas medidas reduzam as vulnerabilidades das organizações, elas não tratam da ameaça em si. A proteção implica um custo financeiro, pode afetar a capacidade operacional, impondo entraves e limitações às atividades, além de ampliar o distanciamento em relação à população devido às metodologias e políticas utilizadas (VAN BRABANT, 1998; VAN BRABANT, 2000). Para alguns, a adoção desses mecanismos é entendida como a revisão das crenças e suposições que fundamentam as ONGs (SCHNEIKER, 2015).

A respeito da dissuasão, a segurança em campo e a diplomacia podem precisar de apoio da pressão internacional, por meio de ameaças e sanções. Contudo, elas podem não ser suficientes. Como segunda opção, é possível ameaçar a suspensão ou retirada dos programas humanitários, caso os problemas não sejam solucionados e não haja garantia de maior segurança. Às vezes, essa tática pode não funcionar e a agência retoma suas tarefas sem a melhora esperada, o que resulta numa perda de credibilidade nas próximas tentativas. De acordo com Van Brabant (2000), as chances dessa ameaça ter sucesso são maiores quando há influência sobre a população e os líderes; quando estes, por sua vez, têm autoridade ou podem recorrer à força para lidar com os violadores; quando há uma preparação para a suspensão e para conservá-la até a melhora do cenário; e se outras organizações não minam a tática ao suprirem as lacunas deixadas. Ademais, se os violadores não estão preocupados com os efeitos da ausência dos humanitários, dificilmente a suspensão causará a pressão esperada (VAN BRABANT, 2000).

Em ocasiões em que as medidas de segurança não se mostrem suficientes, o fornecimento das condições necessárias para a realização das tarefas humanitárias é uma das principais expectativas em relação aos militares das missões de paz. Uma terceira via, portanto, são os instrumentos de segurança ofertados por eles em situações mais críticas. A curto prazo, essa forma de dissuasão pode facilitar as ações. No entanto, ela pode prejudicar profundamente as operações a médio prazo, gerando mais problemas do que os solucionando, além de exigir muitos recursos. Isso porque a percepção de que os militares estão relacionados aos humanitários podem impactar a segurança destes e sua capacidade de acesso à população (IASC, 2004; OCHA, 2014; VAN BRABANT, 2000).

Nessa mesma linha, as diretrizes preveem que, via de regra, os comboios humanitários não empregarão escoltas armadas. Dessa maneira, é preciso determinar quando e até se elas devem ser utilizadas, as implicações de fazê-lo e quais são as alternativas viáveis. Entretanto, em casos excepcionais, seu uso é inevitável para possibilitar a atuação humanitária. Esse mecanismo pode mitigar alguns riscos, a ponto de torná-los mais aceitáveis, principalmente quando a retirada se torna realmente uma opção. Por conseguinte, Van Brabant (2000) argumenta que o importante é conseguir tomar uma decisão informada sobre a aplicação ou não desse mecanismo. Ele distingue entre não-violência absoluta (em nenhuma circunstância a força pode ser utilizada) e a não-violência condicional (com o uso da força restrito para defesa diante de ameaças violentas e agressões).

Assim sendo, as diretrizes são utilizadas para que a opção pelas escoltas seja fundamentada em princípios. Como principal aspecto, elas devem apenas ser empregadas como último recurso, em situações excepcionais e após o cumprimento de vários critérios. Dentre os principais aspectos a serem discutidos para decidir pela escolta armada estão: quem irá fornecê-la, os *peacekeepers* militares ou policiais, o governo local, organizações regionais, companhias de segurança privadas, atores não-estatais armados ou outras forças militares ou policiais estrangeiras; se o fornecedor é parte do conflito ou se age ativamente nele; suas capacidades; se as próprias escoltas são uma fonte de insegurança; se a cooperação com esse ator pode ser insegura ou impossível em um território comandado por outro elemento armado; se as ameaças se devem a banditismo ou a questões políticas<sup>28</sup>; a priorização do fornecedor em relação à proteção dos comboios; a reputação dele; a capacidade de controle sobre o provedor e a responsabilização pelos seus atos; quais são as regras de engajamento dele<sup>29</sup>; e se ele cometeu ou tende a cometer alguma violação de direitos humanos (IASC, 2013; VAN BRABANT, 2000).

Para se optar pelo uso de escoltas armadas considera-se também: se as autoridades locais ou estatais não conseguem ou não querem permitir o movimento humanitário sem essa medida; se as escoltas não comprometerão irreversivelmente o ambiente humanitário; se o emprego delas pode minar os esforços de se restabelecer a imunidade aos trabalhadores e o respeito ao DIH; e se elas são capazes de gerar dissuasão para melhorar a segurança dos funcionários e o

---

<sup>28</sup>Se as ameaças ocorrem devido à percepção de que a agência não é neutra, a proteção armada pode agravar a situação (VAN BRABANT, 2000).

<sup>29</sup>Para direcionar e regular a atuação dos militares em uma PKO, são estabelecidas as Regras de Engajamento, em que são definidas orientações permissivas e proibitivas. Elas servem como base legal para as ações que visam prevenir, deter e silenciar ataques às tropas, instalações ou àqueles a quem os militares devem proteger (AGUILAR; ÁVILA, 2020).

fornecimento de ajuda sem prejudicar a segurança dos beneficiários (IASC, 2013; VAN BRABANT, 2000).

O IASC (2013) recomenda que, se nem todos os critérios podem ser alcançados, deve ser analisado se o nível da necessidade humanitária é tamanho a ponto de a carência do auxílio causar sofrimento inaceitável, o que superaria os riscos de segurança<sup>30</sup>. O órgão defende que a opção pelo uso de escoltas deve ser feita conforme cada caso. Para ele, as organizações humanitárias é que devem tomar a decisão, sustentada por aspectos estritamente humanitários, sem se pautar em considerações políticas ou militares, por mais que possa haver pressões para que esse procedimento seja utilizado. Segundo os princípios humanitários, a capacidade de operar em segurança se baseia fortemente em não depender de escoltas armadas, pois tornar-se dependente de outro ator pode fazer com que seja quase impossível agir sem ele futuramente. O IASC (2003) reitera que o acesso sustentável à população advém da não-condicionalidade da assistência, no sentido de agir de maneira não vinculada aos atos políticos e militares.

Desse modo, de acordo com o IASC (2013), o uso dessas escoltas deve ser feito de maneira limitada em tempo, espaço e proposta, não sendo uma modalidade das ações humanitárias. Caso sejam utilizadas, os comboios devem preservar seu caráter civil, identificando que estão sem armas, e a parte armada deve permanecer em veículos separados, havendo uma clara distinção. Qualquer aplicação das escoltas para além do previsto deve receber nova justificativa.

Não obstante, as próprias organizações humanitárias agem de maneira incoerente em relação a preservar a diferenciação entre elas e os militares, o que se verifica, por exemplo, ao servirem-se de transportes militares em ocasiões em que isso seria desnecessário (WHEELER; HARMER, 2006). Na República Democrática do Congo (RDC), na área dos Kivus, há a tendência de se depender da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) para realizar escoltas militares como forma de reduzir os riscos, o que não está de acordo com o preceito de último recurso (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Assim como acontece com as MCDA e a coordenação civil-militar, a ser apresentada a seguir, a busca por uma abordagem única das organizações humanitárias sobre as escoltas armadas é almejada, porém difícil de ser atingida. Cada uma tem seu próprio perfil de risco e,

---

<sup>30</sup>Para Van Brabant (2000), a força pode ser aceita como último recurso quando a sobrevivência das pessoas está em risco e, caso não se recorra a ela, não haverá o fornecimento de ajuda. Esse tipo de afirmação será significativo para o próximo capítulo.

consequentemente, suas estratégias e considerações sobre segurança. Entretanto, vale recordar que o uso de escoltas pode colocar em perigo outros humanitários que não as empregam, fazendo com que estes sejam constrangidos a utilizá-las (IASC, 2013). Diante da competição por recursos financeiros e acesso, além de pressões políticas, algumas agências podem aceitar mais facilmente dispor de escoltas, se aproximar aos militares, perder a independência e neutralidade ou mesmo servir como multiplicadoras de força aos militares (SCHR, 2010). O próprio OCHA (2018b) reconhece que, nos cenários de insegurança, o uso de escoltas, apesar de uma exceção, acaba se tornando regra.

De acordo com Van Brabant (2000), a proteção armada e a dissuasão não devem ser consideradas opções adequadas. Ao invés disso, pode-se pedir pela segurança da área, por meio de patrulhas, mantendo a presença armada, mas não de forma explícita ou acompanhando os comboios. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2006) sugere algumas outras vias, como: acordos para estabelecer corredores humanitários; militares assegurarem as rotas; fornecimento de alerta antecipado sobre movimentos de comboios e coordenação dessa atividade; utilização de informações públicas para conscientizar sobre a operação humanitária; funcionários se servirem de elementos que deem visibilidade e que os identifiquem, assim como seus veículos; e busca por outras rotas. Segundo Vaughn (2009), seguir os princípios humanitários auxilia na segurança, pois remove uma causa primordial para as hostilidades: más interpretações sobre os papéis e motivações das agências. O material produzido pelo OCHA (2018b) mostra que, devido aos efeitos negativos, mesmo quando os demais mecanismos alternativos tenham falhado, ainda é preciso pensar outra saída que não a utilização das escoltas armadas.

Por consequência, algumas organizações estão optando por buscar a aceitação e por se incorporarem aos locais (VAN BRABANT, 2000; WHEELER; HARMER, 2006). Em contrapartida, Van Brabant (2000) afirma que a ONU e outras ONGs tentam mitigar as vulnerabilidades por meio da proteção. Segundo ele, as missões de paz militares optam por medidas dissuasórias.

Conforme o que foi visto, são muitos os pormenores a serem tratados nas relações entre militares e humanitários. A interação entre as partes acaba sendo um tema muito delicado, particularmente para estes últimos quando seus princípios se contrapõem ao pragmatismo das ações (HAYSOM, 2013). Portanto, a seguir, são apresentados os preceitos da coordenação civil-militar no âmbito humanitário, os quais tentam contornar as adversidades.

### 2.2.3 A coordenação entre humanitários e militares

Como foi demonstrado, humanitários e militares compartilham um mesmo ambiente. No entanto, muitas ONGs têm receios sobre a associação entre eles possivelmente comprometer sua independência e sua segurança. Existe também a percepção de que os militares agora competem com os humanitários na entrega de ajuda. Consequentemente, estes compreendem que o gasto com os militares é uma maneira incorreta de alocação de recursos<sup>31</sup>. Por outro lado, os militares podem considerar que as ONGs atrapalham seu trabalho, são desorganizadas e desperdiçam meios (HARRIS, 2016; WHEELER; HARMER, 2006).

Em geral, ambas as partes pouco se dedicam para tentar compreender uma à outra. Para Metcalfe, Haysom e Gordon (2012), é frequente que os humanitários se posicionem de forma hostil aos militares e estes pouco refletem a respeito das implicações de seus atos sobre as atividades humanitárias. Para os militares, existem benefícios em coordenar e cooperar com organizações civis, pois podem querer se vincular a propósitos humanitários, enquanto os humanitários não querem ser associados a qualquer parte em conflito (EGNELL, 2013).

Isto posto, o que se observa é que a relação entre eles tem sido complicada e desarticulada, especialmente devido às disparidades entre suas culturas, conceitos, terminologias, objetivos, abordagens e motivações (ROSA; BANDEIRA; BANDEIRA, 2015). A base para a atuação humanitária são as pessoas necessitadas, enquanto para os militares é a preocupação internacional; o direito que norteia os humanitários são as convenções e o Direito Internacional e para os militares é a resolução do CSNU; o método utilizado pelos humanitários é o consentimento e o dos militares é o mandato legal; e o propósito dos humanitários é ajudar aqueles necessitados, enquanto o dos militares é implementar a resolução (WFP, 2013).

Existe mais um entrave: há diferenças na compreensão de neutralidade e imparcialidade para os componentes das operações de paz e os humanitários. A respeito dos primeiros, costuma-se dizer que são imparciais, mas não neutros, no sentido de não tomarem partido no conflito, mas não serem indiferentes aos atos dos beligerantes. Se uma das partes infringir o cessar-fogo ou o acordo de paz, a missão agirá para corrigir a situação conforme estabelecido no mandato. Nesse caso, a neutralidade é interpretada como não intervenção ou não ação, enquanto a imparcialidade significa não se aliar. Em contrapartida, para os humanitários, a neutralidade e a

---

<sup>31</sup> Os humanitários e militares dificilmente se relacionam de maneira igualitária, pois os fundos disponíveis a estes são maiores do que aos primeiros e os ministros da defesa costumam ter mais influência política do que os departamentos humanitários (HAYSOM, 2013).

imparcialidade significam, respectivamente, não se aliar ou tomar parte no conflito e não discriminação (DE CONING, 2010).

Em vista disso, a Coordenação Civil-Militar (das Nações Unidas, UN-CMCoord), enquanto um termo cunhado pelo OCHA, se refere às interações e diálogos essenciais entre militares e civis no contexto de emergências humanitárias, necessários para promover e proteger os princípios humanitários, assim como reduzir inconsistências, evitar competição e até mesmo buscar objetivos comuns. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada. Ela pode ser de distintos graus, variando entre coexistência (mínimo requerido) até cooperação. Em casos de coexistência, a coordenação se limita a reduzir o conflito e disputas, de maneira a permitir as ações desses atores em um mesmo local sem prejudicar as atividades um do outro. Já a cooperação ocorre quando há estratégia e objetivo comuns e eles atuam conjuntamente. De forma geral, a coordenação busca melhorar a eficiência e efetividade de ambos os esforços, visando finalidades humanitárias<sup>32</sup> (IASC, 2004).

Para além do objetivo central de dirigir a relação entre militares e humanitários, a UN-CMCoord tem outras metas, como: manter a liberdade dos humanitários para atuar, ao distingui-los dos militares; assegurar o uso adequado e oportuno dos MCDA; garantir coerência dos esforços para evitar duplicação; e promover uma abordagem consistente e coerente dentro da própria comunidade humanitária. Para tanto, suas principais tarefas são: criar um mecanismo de trocas de informação e interação; estabelecer e manter o diálogo com os militares; monitorar as atividades destes, garantindo que não tragam efeitos negativos para os humanitários e a população; auxiliar nas negociações de temas fundamentais; e apoiar a elaboração de diretrizes específicas para aquele cenário (OCHA, 2014).

A tendência de se buscar a coordenação é uma maneira de rebater os resultados pouco positivos dos modelos antigos e se deve também à ligação criada entre o desenvolvimento e a segurança (EGNELL, 2013). Portanto, parte-se da ideia de que organizações humanitárias e militares devem manter ao menos um contato mínimo para assegurar que aqueles necessitados recebam o auxílio e que os prestadores de ajuda sejam salvaguardados ao máximo (IASC, 2003).

De acordo com as diretrizes, as partes necessitam conhecer as capacidades e mandatos uma da outra. Os pontos fortes dos militares são organização, clara orientação sobre os objetivos

---

<sup>32</sup>As diretrizes de UN-CMCoord são feitas primeiramente para as agências e as PKO da ONU, porém funcionam como base às de outras organizações ou mesmo são utilizadas por aquelas que não possuem suas próprias. Ademais, elas costumam receber endosso do IASC, no qual muitas entidades humanitárias participam, demonstrando uma posição comum (OCHA, 2008b). Abordá-las, portanto, serve de referência para visualizar as orientações das demais instituições, estando algumas disponíveis no Apêndice dessa dissertação.

da missão, consciência sobre a situação local e capacidade de elaborar diferentes cenários, tendo como base os recursos que possuem internamente. Por outro lado, os civis centram nos aspectos exteriores, focam em construir consenso devido à autonomia das organizações, possuem objetivos amplos e reagem conforme as necessidades. Ou seja, enquanto a organização dos militares é preparada antes de seu envio, com pouca flexibilidade para mudanças, os humanitários são mais adaptáveis e fluidos, o que pode dificultar o planejamento conjunto. Ainda outra grande disparidade é que militares, ao atuarem em conflitos intraestatais, precisam compreender a cultura, história e mentalidade local, dependendo da especialidade dos civis. Estes têm conhecimento sobre antropologia, ciências sociais, entre outras áreas afins, enquanto militares são treinados para lutar contra o inimigo e fazer guerra. Logo, a interação entre eles pode ser complementar, de apoio ou pelo menos permite que um não atrapalhe o outro (IASC, 2004; JURKOVIC, 2013; OCHA, 2014). A UN-CMCoord visa maximizar os efeitos positivos dessa relação, minimizar os negativos e utilizar a abordagem mais adequada (OCHA, 2018b).

Uma confusão bastante comum se origina dos diferentes termos utilizados para se referir à coordenação entre civis e militares, como, por exemplo, CIMIC, que é o mais conhecido. Este diz respeito a uma função dos militares da PKO que engloba a relação com humanitários, atores de desenvolvimento, população e mesmo com os componentes civis da própria missão<sup>33</sup>. Ele é um conceito militar e tem como principal função obter o apoio da população, além de alcançar a coordenação e planejamento conjunto com as organizações civis, enquanto se fornecem informações, conhecimento, infraestrutura e segurança. Por ser realizado pela operação de paz, o CIMIC enfatiza o cumprimento dos objetivos elencados na Resolução do CSNU e a manutenção adequada das relações, de maneira a apoiar o processo de paz como um todo e não somente os objetivos humanitários. A UN-CMCoord, a seu turno, é um papel de ligação com militares exercido puramente por civis e que promove os princípios humanitários. É uma função realizada pela e para a comunidade humanitária. Dentro do sistema ONU, as duas terminologias são reconhecidas, paralelas e consideradas complementares (DE CONING, 2010; METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012; OCHA, 2014; UNITED NATIONS, 2014). Enquanto o OCHA e o IASC optam por utilizar o termo UN-CMCoord, o DPO emprega CIMIC (PAREPA, 2014). Nesta dissertação, foi escolhido abordar sobretudo a UN-CMCoord, visto que se trata de uma perspectiva direcionada à ação humanitária.

A definição utilizada nas PKO é a de que a coordenação civil-militar é o sistema de interação composto por negociação, troca de informação, não conflito, planejamento e apoio

---

<sup>33</sup>Após novas dimensões serem acrescentadas aos mandatos das PKO, tornou-se necessário que todas elas operem conjuntamente, de forma coerente, como uma só missão (DE CONING, 2010).

mútuo em todos os níveis (DPO, 2002). Cada vez mais, as missões reconhecem a importância dela e é comum que possuam oficiais ou unidades de CIMIC para fazê-la. Em locais em que essas operações estão presentes, há a tendência de se tornarem um ponto de contato para as ONGs e agências internacionais, porém isso não provê as PKO de uma função de gerenciamento (DE CONING, 2010).

Em termos de UN-CMCoord, a coordenação abrange o compartilhamento de informação, divisão de tarefas e planejamento conjunto, quando apropriado (IASC, 2004). No que se refere ao intercâmbio de informações, humanitários e militares têm diferentes modos e motivos para coletá-las, analisá-las e compartilhá-las, sendo necessário que um compreenda o outro. Um mínimo de material deve ser trocado para garantir conhecimento e evitar o conflito entre as ações. Dentre os principais dados a serem divididos estão as questões de segurança, infraestrutura, necessidades humanitárias, movimentos populacionais, as atividades de ajuda realizadas por militares, as coordenadas das instalações e servidores humanitários, proteção de civis e ações humanitárias (OCHA, 2018b).

Ainda assim, o OCHA (2014; 2017b; 2018a; 2018b) recomenda que deve ser demonstrado como as informações serão empregadas e assegurado que aquelas sensíveis não serão compartilhadas. Enquanto os humanitários costumam publicá-las, os militares ocultam algumas para garantir a segurança da operação. Por um lado, a disposição destes em fornecer dados depende da comunicação e confiança para com os humanitários. Por outro, o compartilhamento de conteúdo dos humanitários deve ser feito de maneira imediata, mas restrito a elementos significativos à sua segurança e à proteção da população. O Escritório ainda orienta que em nenhuma hipótese eles podem revelar materiais que forneçam vantagens táticas ou que coloquem os civis em risco, o que viola os princípios. Se adequado, pode ser desenvolvido um processo de trocas de informações que resulta em um Sistema de Notificação Humanitário para Não-Conflito (*Humanitarian Notification System for Deconfliction*, HNS4D). Por meio dele, são enviados dados sobre os programas, localizações e movimentos dos humanitários para os militares, como forma de protegê-los contra incidentes ou ataques, correspondendo às exigências do DIH de evitar danos a civis.

Há também a possibilidade de se realizar uma divisão de tarefas entre os atores. Esta pode ser utilizada para coordenar atividades, como a proteção de civis, de maneira complementar (OCHA, 2018b). Segundo o IASC (2003), ela deve ser implementada principalmente quando as forças militares estão fornecendo auxílio para a população. Contudo, como já mencionado, as ações militares podem se encerrar quando a missão é alterada ou a unidade se move, o que pode gerar lacunas na ajuda. Ainda outra opção é o planejamento conjunto, o qual pode abranger

temáticas de segurança, logística, transporte, evacuação médica e de vítimas, proteção de civis, gerenciamento de informação, comunicações e engenharia (OCHA, 2018b).

De acordo com Egnell (2013), faz-se necessária a compreensão dos custos e benefícios ocasionados pela relação entre civis e militares em cada contexto particular, como forma de evitar os piores cenários. Nesse sentido, pode haver prejuízos a partir da cooperação, particularmente em vista da perda do espaço humanitário e o entendimento de que há parcialidade, um viés político. Caso haja a perda da segurança “gratuita” obtida no espaço humanitário, uma alternativa é que militares forneçam a proteção para os humanitários. Entretanto, devido à escala das atividades humanitárias, seria necessária uma quantidade enorme de recursos, o que não é viável. Ademais, ao realizarem tarefas de desenvolvimento e humanitárias, os militares são desviados de suas metas principais, ampliam o custo dessas ações e diminuem sua qualidade. Sendo assim, atividades que restringem o espaço humanitário causam efeitos colaterais muito danosos, reduzindo os resultados positivos à população.

Em relação ao acesso humanitário, o IASC (2004) afirma que este deve ser preservado, o que inclui negociá-lo com as partes em conflito. A coordenação com os militares, ao invés de prejudicar, deve facilitar, manter e assegurá-lo. Nesse sentido, as missões integradas podem apoiar e ampliar o acesso, ao contribuir para o fornecimento de segurança e dos recursos logísticos. Entretanto, elas podem levar a condutas mais avessas a riscos, ao invés de se tentar gerenciá-los, em decorrência de perspectivas políticas e militares dominantes que desconsideram o imperativo humanitário. Isso limita a movimentação dos trabalhadores, que fica restrita ao uso de escoltas militares, além de dificultar a relação com os habitantes locais para negociar o acesso (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Além disso, comandantes das missões integradas podem utilizar sua autoridade para diminuir o contato dos humanitários com atores armados não-estatais que afetam os objetivos políticos, os considerados *spoilers*, de modo a não oferecerem nenhum tipo de legitimidade a eles. Isso se contrapõe ao princípio de que os humanitários devem interagir com todas as partes em conflito para permitir sua atuação e acesso, o que é previsto no DIH e na Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) 46/182 de 1991. Não obstante, há exemplos em que as missões apoiaram o convívio dos humanitários com esses atores, quando elas tinham contato prévio com estes e os humanitários não. No entanto, esses casos são limitados (GENERAL ASSEMBLY, 1991; METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Alguns humanitários são céticos de que a integração vá beneficiá-los ou têm apreensão em razão de princípios. Já os membros das PKO e a parte política da ONU tendem a destacar os aspectos favoráveis e o progresso realizado, questionando as preocupações dos humanitários e

afirmando não haver evidências para consubstanciá-las. Há também resistência por parte dos doadores no que se refere à separação entre os elementos político-militares e os humanitários. Em âmbito geral, há um consenso do sistema da ONU sobre a relevância da coerência entre as partes, porém muitas são as inquietudes sobre os arranjos estabelecidos para alcançá-la. Por mais que existam experiências positivas, elas costumam ser ofuscadas pelos acontecimentos negativos. A necessidade de interação não significa integração e a busca por objetivos comuns não pode comprometer os princípios humanitários (GORDON, 2006; METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011).

Dessa maneira, as relações e o grau de coordenação adotado mudam conforme os papéis desempenhados pelos militares, o tipo de emergência e o cenário vigente. A oportunidade para a cooperação é reduzida conforme a atuação destes em direção ao combate se amplia. A cooperação, considerada a coordenação de maior intensidade, não deve ocorrer com as partes beligerantes, exceto em situações extremas e excepcionais, seguindo o princípio de último recurso. Além disso, as operações conjuntas são mais aceitas quando se trata de desastres naturais em contextos de paz (IASC, 2004; METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012). Todavia, os riscos advindos da cooperação podem ser diminuídos se as partes envolvidas no conflito e a população concordarem ou reconhecerem que ela pode ser necessária (OCHA, 2014).

Em casos de emergências complexas, a coexistência é a forma de interação mais provável. Dificilmente haverá uma divisão de tarefas entre militares e humanitários, a não ser para o salvar vidas de forma imediata. A respeito do planejamento conjunto, ele é mais provável referente a escoltas armadas, proteção de civis, mecanismos de redução de conflito entre humanitários e militares e medidas de segurança (OCHA, 2014; OCHA, 2017b).

Conforme a estratégia de UN-CMCoord estabelecida, diferentes maneiras de se relacionar podem ser utilizadas: os *clusters*; o contato entre representantes militares e o setor de segurança dos humanitários; e comunicação bilateral entre cada organização e os militares. As interações podem variar entre intercâmbio de oficiais de contato; visitas dos oficiais; ou em emergência complexas mais agudas, o uso de interlocutor, o que reduz a possibilidade de os humanitários serem interpretados como atuando de forma conjunta aos militares. Nestas circunstâncias, os oficiais de contato optam por abordagens de baixo perfil e encontros em locais neutros (OCHA, 2014).

Entretanto, a preocupação com a distinção entre as partes não implica em não-coordenação. A natureza das operações atuais faz com que elas tenham que interagir sempre, de alguma forma. De tempos em tempos, as agências humanitárias irão necessitar de auxílio em

termos de segurança, mesmo que gerenciem bem seu espaço humanitário. Da mesma maneira, a estabilização da situação e a construção do Estado vão precisar que as crises humanitárias sejam bem gerenciadas para que adquiram legitimidade. Nota-se que os militares e humanitários não têm como evitar essa relação, sendo oportuno aprimorá-la (EGNELL, 2013; IASC, 2004; UNITED NATIONS, 2008a).

Ainda assim, as expectativas não condizem com a realidade (EGNELL, 2013). Alguns comandantes militares criticam a tendência de se compreender esse segmento como a solução para os problemas aos quais ele não deveria responder originalmente. A relutância de civis em cooperar e a escassez de tropas trazem riscos diante dos objetivos confusos dessas tarefas; a participação nelas pode afetar a prontidão para o combate e tornar os militares sobrecarregados. Sua principal função é prover segurança e as outras atividades não-militares devem manter caráter secundário. Embora as ações sejam bem-intencionadas, se não forem coordenadas, podem minar uma à outra ou gerar fraquezas que podem ser aproveitadas pelos insurgentes (PAREPA, 2014).

Já os humanitários possuem receio a respeito da possibilidade de cooptação e contágio por parte dos militares. Para muitos, a assistência tem se tornado cada vez mais política<sup>34</sup>. Desse modo, algumas agências restringiram o diálogo, supondo que o contato entre eles não vai servir para lidar com as preocupações humanitárias e que se retirar das conversas é um meio de proteger a neutralidade e independência (HAYSOM, 2013). A falta de confiança e má compreensão existem por parte de ambos os atores (DE CONING, 2010; EGNELL, 2013; JURKOVIC, 2013).

Ademais, os humanitários têm uma memória institucional que costuma ser transferida e seus funcionários permanecem um bom tempo no local. Para os militares, as operações duram no máximo um ano e aqueles que se retiram não conseguem repassar conhecimentos para os seguintes, podendo exigir meses até que novatos se adaptem. Essa limitação temporal muitas vezes causa frustração em sua relação com os humanitários. Ainda outro aspecto é que a coordenação mais efetiva é a com baixos escalões, porém esses militares não são bem treinados nesse sentido, aprendendo conforme o desenrolar da situação (JURKOVIC, 2013).

Harris (2016) afirma que, apesar de a incompreensão entre as partes, a qual se manifesta em estereótipos, ela não é uma barreira intransponível. Do mesmo jeito, a suposta antipatia entre

---

<sup>34</sup>Cada agência interessada compete para se colocar na posição de vanguarda visando ampliar sua legitimidade e financiamento (DE CONING, 2010). Ao mesmo tempo, os principais doadores mudaram o patrocínio da ajuda em si para o desenvolvimento, formando o que é chamado de estratégia de pacificação baseada na ajuda. Logo, a assistência tem sido mais pautada em fatores políticos, mas de maneira sutil (SHANNON, 2009).

elas não adquire caráter oficial. Nesse contexto, o OCHA tem função de coordená-los, sendo esta uma de suas principais finalidades. O Escritório tem a tutela sobre as diretrizes de UN-CMCoord, conduz os treinamentos relacionados ao tema e gerencia as possíveis formas de coordenação. Sua Seção de Coordenação Civil-Militar (*Civil-Military Coordination Section*, CMCS) é o centro da UN-CMCoord (DE CONING, 2010; OCHA, 2017b). O OCHA também envia oficiais de UN-CMCoord, os quais são os parceiros de contato para os oficiais de CIMIC. Suas ações se baseiam nas diretrizes já criadas e eles auxiliam no desenvolvimento de recomendações específicas ao cenário local. São eles que promovem a adoção delas por parte da comunidade humanitária, assim como preparam ou fornecem entradas para a solicitação dos MCDA (UNITED NATIONS, 2014).

A grande questão remanescente é que a vasta maioria dos envolvidos concorda com a demanda de coordenação, mas não quer ser coordenada. Na prática, é difícil de ser atingi-la e ela é dispendiosa (DE CONING, 2010). Finalmente, não há uma única fórmula para determinar a maneira mais adequada de se coordenar humanitários e militares, sendo necessário balancear constantemente a proteção aos princípios e uma abordagem mais pragmática (RECK, 2007). De Coning (2010) defende que, apesar dos desafios, se bem realizada, a coordenação pode ser o que faz a diferença entre uma ação efetiva e oportuna e a inação. De acordo com Metcalfe e Berg (2012), a coordenação civil-militar é fundamental para aliviar o sofrimento e salvar vidas.

Wheeler e Harmer (2006) explicam que certos autores compreendem que todo esse processo de maior interação entre civis e militares funciona como uma “civilianização” da solução para a crise, para o conflito. Contrariamente, defendemos que é mais provável que se verifique uma maior participação de militares em âmbitos que eram antes designados estritamente aos civis, levando a uma securitização.

Da mesma maneira, Gordon (2006) cita que há uma instrumentalização da ajuda que leva à junção de militares e humanitários. Jurkovic (2013) menciona que o CIMIC, de caráter militar, tem sido criticado pela militarização do auxílio humanitário e por interferir nas ONGs. Segundo De Torrenté (2006), há um esforço cada vez maior para inserir estas organizações nas ações militares. Aqueles que não aceitam aderir a esse movimento são entendidos como seguidores de uma versão obsoleta da assistência e vistos até como suspeitos, no sentido de não “quererem” que a operação tenha sucesso.

Na perspectiva da ONG *Care International* (2009), desde que os militares começaram a atuar diretamente em crises humanitárias, frequentemente as ONGs foram compreendidas como parte de uma conduta política e militar. As ações humanitárias acabaram se tornando um papel de não combate das forças armadas. Metcalfe, Haysom e Gordon (2012) alegam que a crescente

politização e militarização da ajuda humanitária são uma tendência. Utilizam-se justificativas políticas e econômicas para se optar pelo uso de recursos militares. Segundo os autores, em locais com a presença de *peacekeepers*, os processos de gerenciamento de segurança da ONU tendem a recorrer automaticamente a escoltas armadas. Por fim, Shannon (2009) fala de uma era da ajuda securitizada, em que atores militares e civis, a paz e a guerra, assim como a assistência humanitária e o desenvolvimento se tornam muito próximos e difíceis de distinguir.

Em vista desses relatos, torna-se impreterível verificar se o que é observado é de fato uma securitização das ações humanitárias. Para tanto, é fundamental se inteirar sobre a teoria de securitização, em suas perspectivas tradicional e alternativas. Desse modo, tornar-se-á possível empregá-la como prisma para analisar o cenário humanitário em emergências complexas, o que será primordial para o estudo de caso.

### **3 TEORIAS DE SECURITIZAÇÃO: DA ABORDAGEM TRADICIONAL ÀS ALTERNATIVAS**

Partindo da hipótese de que a ajuda humanitária conta com uma atuação militar desmedida, para além do previsto nas diretrizes elaboradas pelo OCHA e o IASC, avaliaremos a possibilidade de aplicar a teoria da securitização a esse caso. Para tanto, a seguir são apresentados os elementos essenciais que estruturam a teoria na abordagem tradicional da conhecida Escola de Copenhague (EC), elaborada especialmente por Buzan, Wæver e De Wilde (1998), e em perspectivas alternativas. Em seguida, são expostas as concepções de alguns autores sobre a assistência humanitária em relação ao conceito de securitização. Finalmente, determina-se qual perspectiva teórica será utilizada para interpretar a relação entre humanitários e militares em emergências complexas, particularmente para ser empregada no caso prático da participação do componente da UNMISS em tarefas humanitárias. Ao final desse capítulo, constrói-se a ideia inicial a ser testada de que: a ameaça existencial seria constituída pelos ataques aos humanitários e dificuldades logísticas; o objeto referente seria os humanitários e o secundário a população necessitada; os militares seriam os securitizadores; as organizações humanitárias e doadores cumpririam o papel de atores funcionais; e ONGs, OIs, a opinião pública, o governo que recebe ajuda e os doadores corresponderiam à audiência.

#### **3.1 A securitização em termos tradicionais: a Escola de Copenhague**

Nos anos 1980, houve um movimento para ampliar a agenda de segurança, tendo como uma das propostas retirar a centralidade exclusiva do Estado e pensar em um conceito mais abrangente, a proteção das pessoas, consideradas como indivíduos ou coletividades internacionais. A ideia que fundamentava esse pensamento é que a salvaguarda dos seres humanos pode ser atingida de diversas maneiras, como por direitos políticos, bem-estar econômico, questões ambientais, identidade cultural, superando o âmbito estritamente militar (WÆVER, 1995).

Ao final da Guerra Fria, houve um momento confuso para os atores envolvidos com questões estratégicas, devido ao fim do confronto entre o Ocidente e o Oriente, o que levou a uma maior influência daqueles favoráveis à ampliação desse campo. Assim sendo, a abordagem de Buzan, Wæver e De Wilde (1998), conhecida como a perspectiva da Escola de Copenhague, partiu da ideia de se rejeitar a interpretação que mantém a segurança restrita apenas a um setor, defendendo que ela é um modo específico de política que se aplica a variadas matérias. Buscava-

se expandir a agenda ao colocar um status de segurança para temáticas de outras áreas, como ambiental, econômica, social, para além da político-militar convencional. O objetivo, portanto, era identificar quais assuntos poderiam ser incluídos como de segurança e explicar como eles são securitizados, questionando qual característica torna algo um tema de segurança nas Relações Internacionais (RI)<sup>35</sup>.

Havia uma tentativa de compreender a lógica de segurança em si e, a partir disso, entender o que faz com que certas temáticas estejam relacionadas a essa esfera e ao processo de securitização, enquanto outras são apenas políticas. Para serem consideradas uma questão de segurança, elas precisam cumprir determinados critérios que as separam do âmbito político ordinário (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998). Trata-se de aplicar a mesma lógica da abordagem tradicional de segurança a outros setores, preservando a maneira de raciocinar, os códigos e regras (WÆVER, 1995).

A segurança se refere à sobrevivência, em que algo é colocado como ameaça existencial em relação a um objeto de referência (em um ponto de vista habitual, o Estado, mas não necessariamente). As ameaças adquirem caráter singular, sejam elas militares ou não, originando uma justificativa para o uso de medidas extraordinárias para solucioná-las. Desse modo, a segurança é o movimento que impulsiona as políticas para além das regras previstas, situando-as como um tipo especial ou acima das políticas costumeiras. Em um ponto de vista teórico, qualquer assunto pode partir do não-politizado para o politizado (integrando políticas públicas e sujeito a decisões políticas) até securitizado (em que há uma ameaça existencial que exige medidas emergenciais e que justifica atitudes para além das ações políticas normais). Pode-se interpretar a securitização como uma versão mais intensa da politização (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

Proferir o termo segurança, então, tem servido como forma de legitimar o uso da força, assim como autorizar a utilização e mobilização de poderes especiais. Diante de uma emergência, reivindica-se o direito de empregar quaisquer meios necessários para se contrapor à ameaça. Quando algo é colocado como um tema de segurança, é entendido como total prioridade: se o problema não for solucionado, tudo mais será irrelevante e, com isso, são autorizadas medidas extraordinárias<sup>36</sup>. Não é possível lidar com a situação pelas vias normais e se passa a tolerar o rompimento das regras (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

---

<sup>35</sup>De acordo com Wæver (2011), para evitar que tudo se tornasse uma questão de segurança, a teoria criou uma estrutura fixa por meio da definição tradicional de securitização, com sua racionalidade específica. Logo, pode-se abranger diversos atores e setores, sem banalizar o seu uso.

<sup>36</sup>Se a derrubada da ordem política pode ser realizada por métodos políticos ou econômicos, esses passam a ser problemas de segurança também, para além das ameaças militares. Portanto, um problema

Nesse sentido, o conceito de segurança se baseia em seu uso. É interessante destacar que não é necessário que haja uma ameaça existencial real, somente que ela seja posicionada e entendida como tal. Por conseguinte, quando um ator securitizador utiliza a retórica de uma ameaça existencial, removendo a abordagem política normal, ocorre a securitização (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

Os objetos de referência são os alvos das ameaças existenciais e possuem legitimidade suficiente para justificar sua sobrevivência. Os atores securitizadores são os que, pessoa ou grupo, declaram o objeto ameaçado em sua existência e realizam o ato de fala. Em muitas situações, os securitizadores serão diferentes do objeto, porém, em outras, este falará por si mesmo, por meio de suas autoridades. Seu argumento costuma ser que é preciso defender a segurança de um Estado, comunidade, princípio ou sistema. Identificá-los acaba sendo uma tarefa mais complexa do que encontrar os objetos de referência, pois os atos de fala frequentemente ocultam quem está se pronunciando, envolvendo coletividades, subunidades e indivíduos. É mais adequado observar a lógica da ação do que quem profere o discurso em si. Há também a audiência, a quem o ato securitizador tenta convencer a respeitar as medidas excepcionais. Já os atores funcionais são aqueles que impactam sobre o setor em questão, influenciando as decisões. Essas divisões entre os diferentes tipos de atores envolvidos no processo evitam que haja uma reificação das unidades de segurança; alguém age em relação ao objeto e fala em nome de algo (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

No entanto, é preciso considerar que um discurso que posiciona algo como uma ameaça existencial em relação a um objeto referente não gera por si só a securitização; esse é o movimento securitizador. Para que a securitização ocorra, é preciso que a audiência aceite esse ponto de vista<sup>37</sup>. Dessa forma, as compreensões sobre segurança são, em certa instância, intersubjetivas. Todavia, a relação entre os sujeitos não é simétrica, sendo que a possibilidade de ocorrer a securitização sofre variações conforme a posição do ator securitizador. A segurança é um ramo em que alguns atores estão em postos de poder, podendo defini-la, sendo importante refletir sobre o posicionamento de cada ator (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

Muitas ameaças existem, mas não são classificadas como questões de segurança. A segurança pode ser tratada de maneira objetiva (como uma ameaça real) ou subjetivamente (há a percepção de uma ameaça), podendo elas coincidirem ou não. A teoria de securitização

---

de segurança é algo que mina a ordem política, o que modifica todas as premissas de outros assuntos. Para solucioná-lo, os esforços podem ser máximos (WÆVER, 1995).

<sup>37</sup>Como utilizaremos abordagens alternativas que prezam mais pela prática do que pelo ato de fala, não nos debruçaremos sobre a audiência tanto quanto na perspectiva tradicional.

defende que a segurança seja uma característica não das ameaças, mas da forma com que se lida com elas<sup>38</sup>. O poder deixa de estar nas “coisas”, numa explicação causal, e passa a estar internamente na comunidade. Nesse contexto, a política não pode ser reduzida, pois a securitização aponta para o caráter político da determinação de temas de segurança, pensando quais as consequências de torná-los ou não algo relacionado a essa esfera. São os efeitos da securitização que a tornam atrativa (ou não) aos atores (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998; WÆVER, 2011).

A tarefa central, portanto, não é buscar pelas ameaças objetivas que realmente possam colocar em risco o objeto em questão, mas sim visualizar o processo de construção de um entendimento comum sobre o que deve ser compreendido e respondido como uma ameaça. Isto posto, a securitização é considerada um processo intersubjetivo e um ato de fala. A respeito de fatores sociais, é preciso levar em conta o capital social do securitizador, o qual deve ter certa autoridade (não necessariamente oficial), e as características da ameaça que fazem o público considerá-la alarmante. Essas são as condições facilitadoras para que ocorra a securitização (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

Entretanto, é importante salientar que a securitização não é apenas uma comunicação, mas ela redefine os direitos e deveres dos atores, por meio de um discurso ilocucionário. Trata-se de um evento transformativo e constitutivo. Uma situação social passa por uma fase de transformação para se tornar regulada e definida em termos de segurança ou risco. Com isso, a securitização ultrapassa a questão da retórica, tornando-se uma teoria de coprodução política entre vários atores (WÆVER, 2015).

De acordo com Buzan, Wæver e De Wilde (1998), a violação de regras é que gera o ato de segurança. Não se confia nos recursos sociais das normas anteriormente estabelecidas, sendo utilizados mecanismos particulares, em que se requisita o governo por meio de suas próprias prioridades. No entanto, não é preciso que a medida emergencial seja empregada de fato, apenas que seja justificado e possível, a partir da ameaça existencial, tal procedimento. Dessa maneira, os autores resumem a securitização a partir três elementos primordiais: ameaças existenciais, ação emergencial e o rompimento das regras estabelecidas previamente (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

---

<sup>38</sup>Segundo Wæver (1995), segurança e insegurança não são oposições diretas. Segurança demonstra uma situação em que há um problema de segurança e algo é feito para contorná-lo. Já a insegurança é um quadro em que essa adversidade existe, mas não há uma resposta para ela. Se alguém vive em completa segurança, não se refere ao cenário como de segurança, pois esta é relativa a uma ameaça.

Em algumas ocasiões, quando a ameaça é recorrente, a securitização pode se tornar institucionalizada, no sentido de haver uma emergência e o modo de lidar com ela. Isso não a torna uma política normal, ainda que pareça ser. Não é preciso que haja o “drama” esperado para que ocorra a securitização, pois ao tratar dessa temática já se pressupõe que ela seja uma emergência (o que foi instituído anteriormente). Por trás de toda a burocracia, há o argumento de segurança. Além disso, determinados campos temáticos foram posicionados como de segurança no senso comum<sup>39</sup>. Por outro lado, algumas práticas relacionadas à segurança não são legitimadas pelo público, pois estão ocultas a ele (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

De maneira contraditória, ao mesmo tempo em que a securitização pode ser entendida como uma acentuação da politização, pode ser compreendida como oposta a ela. A politização diz respeito a um assunto que se torna aberto a decisões. Já a securitização aborda algo como emergencial, não podendo seguir o funcionamento político normal, devendo ser tratado por líderes, acima dos demais assuntos<sup>40</sup> (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

A ameaça existencial deve ser interpretada em relação às características essenciais do objeto referente e isso varia conforme os níveis e setores abordados. Buzan, Wæver e De Wilde (1998) esclarecem que optam por fazer uma abordagem estadocêntrica, mas somente para facilitar as suas discussões. A politização ou a securitização não têm que ocorrer sempre por meio do Estado, sendo que outras entidades sociais podem se tornar alvo de políticas ou de medidas de segurança. De acordo com os autores, há um leque muito maior de possibilidades do que aquelas mencionadas por eles.

Segundo Buzan, Wæver e De Wilde (1998), esse é um método construtivista social para compreender o processo pelo qual algo se torna securitizado. A segurança deixa de ser apenas relacionada ao uso da força, mas se caracteriza como um tipo especial de política intersubjetiva. O enfoque são os atores e se busca compreender seu *modus operandi*, com a ideia de que o gerenciamento da segurança está relacionado a eles. Concomitantemente, os autores apontam que, apesar das características construtivistas, em que se concebe a segurança como uma construção política, há também aproximação com a interpretação mais tradicional, em que se visa entender as “constelações” de segurança.

---

<sup>39</sup>Consequentemente, questões referentes às forças armadas e inteligência são apartadas da vida política normal (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

<sup>40</sup>Ainda que adentrar uma guerra seja uma decisão política, quando se está nesse contexto, a gramática de política é substituída pela de guerra. A lógica da guerra segue sua característica básica de não haver restrições. O que torna uma situação de guerra, portanto, não é o uso de mecanismos militares, mas a estrutura de atuação. Assim sendo, ela pode ocorrer em outros campos, sem ser o militar, ainda que este seja priorizado por motivos técnicos (WÆVER, 1995).

Há a combinação do âmbito material (aspirações dos atores relacionadas a condições sociais), institucional (forma da organização e suas implicações) e discursivo (teoria do ato de fala), sendo necessárias metodologias adequadas para abordar cada um. Soma-se a eles a teoria política que questiona política e eticamente os aspectos deônticos. Destarte, são unidos variados modelos e métodos de análise. Contudo, Wæver (2015) enfatiza que a teoria é capaz de partir de uma perspectiva teórica única que se baseia em um tipo específico de ação política, ao qual se unem as análises causal, política e sociológica.

Wæver (2011) também realça que a teoria serve de base para que se realizem análises empíricas. A partir dela, há um conceito específico que se interliga com outros formando uma constelação integrada. Há um enfoque sobre uma ideia central e é possível diferenciar a teoria dos dados e ideias advindos de estudos empíricos. Em vista disso, deve-se discutir se determinado caso é um exemplo de securitização e qual é a extensão do modelo. Ademais, o autor entende como necessária a aproximação entre a teoria e o contexto específico em questão.

Como a palavra segurança tem uma função política, a ampliação de suas temáticas poderia levar à mobilização de muitos mais assuntos. Os estudos de segurança podem acabar fortalecendo esse modelo de raciocínio, mesmo quando se posicionam contrários a ele. Para alguns setores, isso seria algo indesejável. Nem sempre a segurança é uma coisa boa e mais dela não implica num cenário melhor. Longe disso, a segurança deve ser vista como negativa, como uma falha em solucionar as vicissitudes por meio das políticas normais. O próprio Wæver afirma que é preferível buscar a “dessecuritização”, em que se retira um tema da situação de emergência e o insere em um processo político normal<sup>41</sup>. Ele também pontua que a teoria possui uma inclinação para a dessecuritização, ao enfatizar os impactos negativos causados pela securitização, como a redução das escolhas, a lógica da necessidade e o empoderamento de uma pequena “elite”<sup>42</sup>. Todavia, em algumas circunstâncias, ela é inevitável. Existem críticas sobre os custos trazidos pela securitização, mas esta também pode ajudar a sociedade a enfrentar alguns problemas ao direcionar os esforços e mobilizar os recursos (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998; WÆVER, 2011).

Segundo Wæver (2011), a securitização pode auxiliar a estruturar as discussões sobre o gerenciamento de defesas contra ameaças, sendo pesadas as possíveis consequências e as vantagens de centralizar a atenção e mobilizar. O argumento de ameaça deve apresentar os

---

<sup>41</sup>Para politizar um problema de segurança, não se pode utilizar termos desse teor, devendo afastá-los (WÆVER, 1995).

<sup>42</sup>Nesse caso, a “elite” corresponde a um pequeno grupo em posição vantajosa sobre os demais no que se refere à capacidade de tomar decisões, inclusive para securitizar.

seguintes critérios para justificar as medidas excepcionais: haver uma ameaça potencialmente existencial e existirem vantagens ao encará-la como um tema de segurança (em relação a uma abordagem não securitizada). É uma escolha política securitizar ou aceitar a securitização, existindo outras opções. Logo, a segurança não é objetiva, mas determinada por atores, de forma subjetiva. Porém, como mencionado, é intersubjetiva, devido às relações sociais envolvidas. Assim como as demais políticas, a segurança se localiza entre os sujeitos (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998; WÆVER, 2011).

Os detentores do poder podem sempre tentar recorrer à securitização para obterem controle sobre um determinado assunto, inclusive objetivando o benefício próprio. Para Wæver (1995), não tem como a segurança ser independente das “elites”, mesmo que se refira ao povo, pois ela é articulada por elas. É importante questionar quando, como e por que as “elites” posicionam determinados assuntos como questões de segurança e como quando e por que obtêm sucesso ou falham nessas tentativas. É imprescindível estar ciente das consequências de inserir um assunto na linguagem da segurança. Trata-se de arriscar os princípios e a ordem estabelecida para ter o controle da situação, o que o autor chama de “aumentar a aposta”.

Ainda que os analistas de segurança tenham um papel na construção (ou desconstrução) do que constitui segurança, a securitização de determinadas temáticas é um ato político (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998). De acordo Wæver (1995), para reduzir a agenda de segurança, não adianta recorrer a uma abordagem crítica, mas sim utilizar o significado clássico, ao qual o jogo de segurança corresponde; é preciso transformar a noção da agenda como algo positivo para negativo.

Em âmbito geral, os estudos de securitização buscam entender quem securitiza quais temas, para quem (objetos de referência), por que, visando quais resultados e sob quais condições (compreender se e quando a securitização ocorre com sucesso) (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998).

### **3.2 Abordagens alternativas**

Apesar da relevância da abordagem da Escola de Copenhague como ponto de partida para se delinear a securitização, são muitas as ambiguidades e contradições trazidas nessa concepção tradicional, sendo necessário repensar vários aspectos. Para tanto, o conceito tem sido modificado com os críticos de “segunda geração” sobre os estudos de securitização, dentre eles Balzacq, Stritzel e Floyd, sendo aplicado a diversos problemas de segurança. A proposta desses autores é esclarecer alguns pontos e alterá-los, a partir da base fornecida pela EC

(STRITZEL, 2014). Dito isto, a seguir, são apresentados novos conceitos e reformulações da teoria que auxiliarão na construção de um arcabouço teórico compatível com as necessidades para interpretar se o que ocorre em termos práticos em uma maior participação militar na assistência humanitária constitui um caso de securitização.

No que se refere à natureza da teoria, ela seria a intersecção entre três polos teóricos das RI: realismo, construtivismo e pós-estruturalismo. Diferentemente do realismo, a securitização explora como as ameaças se tornam alvos de ações políticas, não as enxergando como reais. Ao mesmo tempo, ela defende que as necessidades e interesses da comunidade influenciam a forma como se pensa e lida com uma situação. A teoria da securitização traz a interpretação intersubjetiva (construtivista), porém esta não conflita totalmente com as explicações propostas pelo realismo, já que elas podem ajudar a entender por que algo é interpretado como uma ameaça (a partir de justificativas racionais). Há, portanto, uma união entre a linguagem, o pensamento e o impacto do mundo exterior (BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

Não obstante, muitas são as críticas sobre a combinação de diferentes abordagens, como a realista e a pós-estruturalista, e distintas lógicas, como a constitutiva e a causal, utilizadas no enfoque tradicional da securitização (WÆVER, 2015). Stritzel (2014) critica Wæver e a EC no sentido de serem contraditórios e de possuírem pouco caráter teórico ao desenvolverem uma teoria sobre a securitização ou mesmo para produzirem diretrizes sobre como realizar análises empíricas. Segundo esse autor, no livro *Security: a new framework for analysis* de Buzan, Wæver e De Wilde (1998), há a participação de três estudiosos com posições teóricas distintas, o que leva ao uso de terminologias nem sempre consistentes e até mesmo incompatíveis dentro da própria obra e em relação a reflexões anteriores a ela desenvolvidas por eles.

No que diz respeito à análise empírica, há uma elaboração teórica insuficiente, não havendo clareza sobre como realizar os estudos de securitização. Wæver, por sua vez, entende essa característica como algo positivo, pois não há definição de um caminho único, podendo haver variadas utilizações. Todavia, algumas questões persistem sobre o que estudar, quando a securitização ocorre, quando há sucesso, falhas ou quando se atinge a excepcionalidade. A falta de usos empíricos de maneira consistente gera vários problemas operacionais. Portanto, para Stritzel (2014), a reflexão sobre os conceitos é vaga, especialmente no que tange às dinâmicas da securitização, assim como ela é altamente eclética, não resolvendo as tensões entre o pós-estruturalismo e as demais perspectivas. Há a combinação entre a concepção realista de que a segurança é entendida como razão de Estado, a ideia de que ela é um ato de fala e a intersubjetividade entre o securitizador e a audiência que negociam as medidas de segurança.

Para o autor, a EC serve apenas como uma inspiração para as pesquisas sobre securitização, pois não há uma base sólida para uma teoria ampla (STRITZEL, 2014).

Wæver (2015) contra-argumenta que essas críticas pressupõem que as perspectivas (construtivista, pós-estruturalista e realista) sejam isoladas e internamente consistentes. Para ele, os paradigmas das RI servem para a história e sociologia da disciplina e não para a realização de análises. A metateoria é significativa, mas não deve se sobrepor à teoria de segurança. Além do mais, a teoria não explica por si só. Ela constrói um sistema coerente em relação ao qual se permite formular hipóteses e comparar as instâncias, com o uso de várias outras teorias. Assim sendo, segundo o autor, na utilização empírica, deve-se identificar e relacionar a teoria a um interesse específico. A pergunta a ser feita é como a teoria pode auxiliar na construção da análise.

Já Guzzini (2011) reforça a ideia de que a securitização não é apenas um emprego conceitual, mas uma estrutura para a análise, como proposto por Buzan, Wæver e de Wilde (1998). Ele aponta que a securitização fornece vários elementos conceituais, dentre eles, ela imbui a análise de questões sociológicas ao se debruçar sobre como aquele significado foi construído socialmente. A securitização faz parte de uma teoria política de segurança, em que o maior interesse paira sobre a função da segurança sobre a ordem política e a natureza humana. O debate deixa de ser sobre o que a segurança significa, mas o que ela implica. Mesmo reconhecendo esses avanços trazidos pela EC, o autor critica que essa empreitada conceitual não supre todas as necessidades e não é capaz de evitar por completo as questões sobre a substância. A securitização não é composta por apenas uma ação, mas sim por um processo, em que se consideram as condições (culturais, políticas, econômicas), a audiência, o discurso, entre outros fatores.

Por conseguinte, perante as lacunas, dúvidas e contradições remanescentes da abordagem tradicional, nos subtópicos seguintes são discutidos aspectos centrais da teoria que precisam ser redefinidos de forma a permitir uma concepção mais completa e condizente da securitização a ser aplicada na análise proposta.

### 3.2.1 O contexto

De acordo com Stritzel (2014), o que aproxima a EC de uma perspectiva tradicional é a busca pela lógica de segurança em si, como se ela fosse única, universal e ahistórica. Com isso, ela acaba se descuidando em relação à história e à complexidade inerentes ao conceito de segurança. Paradoxalmente, o próprio Wæver demonstra que as concepções de segurança foram

alteradas ao longo do tempo, dependendo dos atores envolvidos e da conjuntura sociopolítica. Esse entendimento torna a segurança uma construção política que corresponde aos contextos.

Há também um embate entre a visão internalista, em que o contexto é produzido pelo sucesso do ato de fala, e uma visão externalista, que compreende que a segurança depende do contexto, o qual gera implicações para os movimentos securitizadores e para a percepção a respeito dos agentes securitizadores, empoderando ou desempoderando-os. A EC oscila em suas opiniões sobre o contexto, mas, atualmente, são poucos os autores que rejeitam sua expressão externalista. Em sua maioria, os estudiosos procuram observar como os contextos apoiam, promovem ou restringem certos resultados. Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) afirmam que a teoria de securitização pode auxiliar no estudo das relações de poder, visto que elas permitem ou impedem o processo de securitização<sup>43</sup> (BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

Isto posto, Guzzini (2011) ressalta que se deve considerar os contextos culturais em que se constrói o olhar sobre “si e o outro”, o que possibilita a criação de opinião pública, discursos políticos e a receptividade às ações políticas pelo público. É preciso que determinadas condições estejam presentes. Torna-se necessária uma análise empírica para explicar a construção das ameaças e as dinâmicas políticas. Apesar do levantamento sobre as condições facilitadoras, elas podem ser afetadas pelo processo e não são necessariamente constantes<sup>44</sup>. Ademais, a securitização deve ser vista por meio de uma ótica histórica, em que a segurança corresponde a ela. Em suma, a teoria empírica se refere a um processo, em que a securitização deve ser entendida conforme os discursos existentes, metáforas definidoras, memória e reconhecimento entre as identidades coletivas, sendo que ela depende das formas de capital no setor tratado e da distribuição de autoridade. Essa abordagem interpretativista de acompanhamento dos processos fornece maior coerência no momento de se utilizar a securitização em casos empíricos.

---

<sup>43</sup>É importante considerar os efeitos institucionais e legais dos movimentos securitizadores, pois eles podem afetar o sucesso da securitização. Como exemplo, a retirada das tentativas de securitizar as mudanças climáticas pode ser entendida como uma resistência dos atores em ampliar os poderes e competências do CSNU (BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

<sup>44</sup>As condições facilitadoras para a securitização previstas por Buzan, Wæver e de Wilde (1998) não ficam claras. Há um atrito entre os pensamentos mais objetivistas e aqueles mais relativistas. Quando se trata das características das ameaças, é como se eles fornecessem um papel causal a algo externo ao discurso. Quanto mais se tenta realizar uma leitura pós-estrutural, mais se torna difícil aceitar as condições facilitadoras e vice-versa (STRITZEL, 2014).

### 3.2.2 Os securitizadores e a audiência

O processo de securitização exige uma legitimação, em que os atores securitizadores devem ser capazes de gerar uma realidade coletivamente aceita, uma vez que as ameaças dependem das representações intersubjetivas. A capacidade de obter sucesso com a justificativa deriva, em grande parte, da habilidade de persuasão sobre os benefícios das práticas. Segundo Balzacq (2019), o qual apresenta uma interpretação sociológica da securitização, esta é constituída por um grupo de práticas junto ao processo de criação, difusão e recepção que faz com que a ameaça exista. Logo, as ameaças não podem ser separadas dessas perspectivas intersubjetivas e a legitimidade auxilia na criação dos regimes de práticas.

Floyd (2015) sustenta que, mesmo com a exclusão de ameaças não-existenciais por parte da EC<sup>45</sup>, os securitizadores frequentemente securitizam questões que são dessa natureza. O que acaba por interessar não é que a ameaça seja existencial ou não, mas que o securitizador acredite na ameaça à segurança e em como ele pode agir para refreá-la por meio de uma política de segurança.

A autora também declara que existem pedidos de securitização, diferentemente dos movimentos securitizadores. Essas solicitações surgem quando se quer colocar algum tema como prioritário na agenda política e podem ser feitas por variados atores. É possível e até mesmo provável que a busca pela securitização advenha de fontes externas ao securitizador. Este, por sua vez, é especificamente quem pode agir em relação à ameaça ou está em posição de poder para gerenciar ações. Para que algo seja securitizado, é preciso que esse relevante ator aja (FLOYD, 2015).

No que se refere à audiência mais especificamente, é preciso considerar as relações de poder, o contexto, as práticas e instrumentos envolvidos. É ela que, em última instância, empodera o securitizador ou a autoridade que agirá. Para alguns estudiosos, ela possui dois papéis: fornecer o apoio moral e prover um mandato formal para o securitizador, essenciais para que as políticas que tratam da ameaça sejam exercidas. Ao mesmo tempo, é difícil detectar quem é a audiência e como se dá essa concordância (BALZACQ, 2019; BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

---

<sup>45</sup>Ao decidir que as ameaças devem ser existenciais, a EC define o que significa segurança, a qual se refere à sobrevivência e não ao bem-estar ou a outros interesses específicos (FLOYD, 2015).

### 3.2.3 O ato de fala versus a prática

Uma das dificuldades enfrentadas quando se utiliza a teoria da securitização concerne ao método, pois existe incerteza se há ou não uma técnica analítica capaz de capturar de maneira aguçada esse processo. Em conformidade com o que prevê a literatura sobre o ato de fala, a teoria de securitização se fundamenta no princípio de que a palavra “segurança” em si é capaz de exercer uma performance, em que não somente caracteriza o mundo, mas é capaz de transformar a realidade social, o que é chamado de performatividade. Com isso, pode-se pensar que os discursos não tratam apenas de ameaças pré-existentes, mas que eles são utilizados para construir uma nova ordem das coisas ou para estabelecer uma realidade social nas questões de segurança (BALZACQ, 2019; BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

A análise de discurso permanece dominante, porém outros estudiosos defendem que as abordagens sejam ampliadas. A securitização nem sempre ocorre pela via do discurso, podendo estar presente em diversas técnicas de governo, sendo essa compreensão chamada de análise centrada na prática. O veículo analítico é o campo de práticas, composto por vários atores com interesses, estratégias e conhecimentos sobre as ameaças. Por meio dela, os agentes securitizadores se tornam o foco (BALZACQ, 2019; BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

Huysmans (2011) apresenta uma interpretação inovadora nesse sentido, ao considerar que, a partir do uso da tecnologia para a vigilância e a securitização aplicada na vida cotidiana, os atos de fala estão perdendo sua relevância. Os pequenos atos diários, que aparentemente não têm importância, acabam superando os atos de fala em significância. Na ideia de ato de fala que a EC traz, há uma diferenciação entre a normalidade e a excepcionalidade, entre a rotina e a criatividade e decisão envolvidas nos momentos de exceção. Huysmans então argumenta de maneira distinta. Para ele, a securitização no mundo atual ocorre por meios silenciosos, como gerenciamentos de risco, governança preventiva e tecnologias de vigilância. São técnicas dispersas para lidar com os perigos e que tornam difícil perceber se aquilo já é programado ou se é uma nova decisão. São várias ações e momentos mínimos que criam a insegurança em questões diárias. Esses pequenos nada de segurança são formados por práticas e dispositivos que não recebem destaque. O processo é “automatizado”, sem grandes momentos de escolha; estas são feitas constantemente, mas de maneira espalhada, sem relacioná-las a atores específicos, sendo que a securitização ocorre por vários mediadores. Isso complica a verificação de quais ações são modificadoras e significativas, pois elas podem estar institucionalizadas. Há

uma nebulosidade sobre o que é uma simples prática diária e o que é de segurança<sup>46</sup>. As tarefas cotidianas acabam fazendo parte do processo securitizador e, conseqüentemente, os atos de fala são apenas parte limitada da análise. Segundo o autor, a securitização não diz respeito ao rompimento de uma ordem de maneira abrupta, mas a inserir significados de maneira habitual, na inovação do dia-a-dia (HUYSMANS, 2011). Destarte, a securitização pode ser composta por diversas práticas, excepcionais ou institucionalizadas, podendo até transformar algo excepcional em institucionalizado (WATSON, 2011).

Para entender a securitização quando não são empregadas palavras, devem ser observados os instrumentos utilizados no processo, uma vez que eles demonstram uma relação de segurança específica e abarcam a mentalidade dos agentes. Essas mesmas ferramentas são capazes de inserir essas práticas como parte da rotina; aquilo que poderia ser visto como política extraordinária, muitas vezes é colocado como lei e configuração ordinária. Os quadros burocráticos ofuscam os movimentos securitizadores do público em geral. Dessa forma, a visão a partir da prática permite alcançar outros âmbitos não atingidos pelo enfoque linguístico (BALZACQ, 2019; BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

Para Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016), o mais produtivo é combinar a perspectiva prática e de ato de fala. Os movimentos securitizadores são reformulados como atos discursivos ou não-discursivos que modificam o regime de práticas. Quando há a securitização, a gramática de segurança é utilizada para encerrar as opções políticas, limitando a deliberação pública por meio de um oligopólio de decisão e a criação de poderes deônticos, os quais permitem que as autoridades ajam conforme julguem necessário para lidar com a ameaça (o que inclui as operações militares).

Há abordagens que realizam a análise da securitização de maneira empírica, observando as práticas securitizadoras conjuntamente às relações de poder envolvidas. Assim sendo, o raciocínio é direcionado ao *habitus*, no sentido do sistema de discursos e comportamentos dos agentes. A maioria dos estudos com essa perspectiva demonstra a tendência de certos setores, particularmente o da insegurança, conquistarem outros e submetê-los à sua lógica, fazendo com que sejam observados pelo prisma da segurança. Nesse sentido, o campo da insegurança originou um “contínuo de segurança”, em que agentes que tratam de questões diversas passaram

---

<sup>46</sup>Diferentemente da institucionalização apresentada na abordagem tradicional, esta institucionalização se dá de maneira obscura, a partir de medidas imperceptíveis, de forma dispersa, mas que possuem vínculos com questões de segurança em seu cerne. O que foi considerado pela EC é a institucionalização no sentido de os mecanismos excepcionais serem tratados de maneira institucionalizada, de forma a não exigir um ato de fala evidente, pois já dizem respeito claramente a um âmbito de segurança em senso comum.

a atuar juntos, no mesmo espaço social. O problema dessa configuração não é que os assuntos não deveriam ser associados em si, mas que esse formato não é estabelecido de forma neutra. Isso nos leva a pensar como o caráter de segurança alcançou outros ramos e resultou no desenvolvimento de políticas semelhantes (BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

Portanto, verifica-se que o ponto de vista de maior destaque tem sido o de se traçar o processo, observando os mecanismos sociais envolvidos. Destarte, as pesquisas empíricas cresceram em quantidade e significância e têm sido extremamente relevantes para o avanço dos estudos de securitização, principalmente para além do foco inicial no ato de fala. Atualmente, o que torna a teoria distinta é a sua capacidade de articular uma abordagem específica de segurança (que inclui o ato de fala) com práticas e processos. Trata-se de uma combinação entre compromissos sociais, regimes de práticas, atos de fala e contexto. Além disso, são demonstradas as implicações políticas de se posicionar algo como ameaça. Nesse campo empírico, os pesquisadores acabam utilizando as técnicas que acreditam serem adequadas para compreender o caso em questão ou aquelas com as quais possuem maior afinidade (BALZACQ, LÉONARD, RUZICKA, 2016).

#### 3.2.4. A excepcionalidade

Há uma discussão sobre o que significam e se são necessárias as medidas extraordinárias. Na concepção da EC, existe ambiguidade, pois há momentos em que estas são tidas como elemento fundamental e em outros elas não são tão relevantes assim. Essas diferenças surgem por causa da crença de que, na prática, as políticas de segurança podem ter várias características e, por isso, a EC optou por definir que somente determinadas formas (excepcionais) resultam na securitização. A exceção é formada por um unilateralismo por parte do executivo, em que este é autorizado a decidir se há uma emergência e quais as maneiras para lidar com ela, como elaborado por Carl Schmitt<sup>47</sup> (FLOYD, 2015).

Floyd (2015) aponta que os securitizadores nem sempre recorrem a medidas excepcionais, sendo poucos os casos de securitização que tiveram esse caráter unilateral por parte do executivo. A exceção se refere mais a uma situação em que, ao invés da suspensão das leis, haja a criação de novas, em que novos poderes de emergência são passíveis de utilização,

---

<sup>47</sup>A concepção de Carl Schmitt é a de que o soberano é aquele capaz de decidir sobre uma circunstância não prevista na ordem legal, mas que pode resultar em extremo perigo à existência do Estado. “Soberano é quem decide na exceção” (SCHMITT, 2005, p. 5, tradução nossa). Essa noção serviu como base para o desenvolvimento da teoria da securitização, a qual também trata de mecanismos excepcionais para proteger um objeto referente de uma ameaça existencial.

ou mesmo quando aparatos de segurança junto à legislação de emergência são utilizados diante de novas temáticas. Ela propõe que a securitização acontece quando há a identificação da ameaça que legitima uma ação em resposta (movimento securitizador), a qual leva a uma alteração no comportamento do ator (securitizador ou alguém orientado por ele) junto à justificativa relacionada à ameaça. O foco é se há uma ligação causal entre o ato de fala (movimento securitizador) e a ação realizada. Esta pode ser discreta, não precisando resultar em mudanças muito bruscas.

De acordo com a autora, a utilização da exceção não cabe somente aos Estados e a securitização deve ser considerada em contextos outros que não em Estados democráticos. Nesses casos, identificar as exceções se torna mais complicado, sendo elas definidas pelas pessoas que concordam sobre essa categorização, especialmente em relação ao nível de violência utilizado, riscos e danos causados ou intencionais (FLOYD, 2015).

A concepção de securitização pautada em “vários nadas” cotidianos trazida por Huysmans (2011) também resulta em obstáculos para a ideia de excepcionalidade e ruptura, uma vez que se torna complexa a tarefa de identificar a exceção perante as tarefas de segurança rotineiras<sup>48</sup>. O autor, então, sugere que se busquem metodologias e conceitos que auxiliem no estudo de processos e práticas dispersas. Mais do que os atos de fala, esses “nadas” são altamente relevantes, pois geram o processo de securitização e contêm o poder que gera a exceção.

Segundo Huysmans (2011), os atores decisivos sobre os quais recairia a responsabilização pela securitização são encobertos. Eles destacam a necessidade do processo securitizador e posicionam as decisões como cálculos de efetividade e eficiência, o que reforça o caráter tecnocrático, evita os atos de fala e inibe a participação do público na deliberação. Por meio desse teor tecnocrático, há a despolitização da segurança. É preciso entender os atos rotineiros como decisões de securitizar e os profissionais como pequenos soberanos que exercem a excepcionalidade, sendo responsáveis por essas ações. Dessa maneira, fatores essenciais do ato de fala são mantidos: a excepcionalidade e a soberania. Todavia, é difícil detectar quais são as decisões essenciais.

---

<sup>48</sup>A diferenciação entre políticas cotidianas e emergenciais negligencia as práticas securitárias que atuam abaixo da excepcionalidade. Nesse sentido, se uma ameaça é recorrente, o senso de urgência e a resposta a ela se tornam institucionalizados, o que leva ao estabelecimento de procedimentos, burocracias e fundações militares para enfrentá-la. Isso causa a perda do caráter excepcional ou dramático, se tornando parte da rotina. Logo, existem profissionais de segurança que têm a função de gerenciar as ameaças e identificar possíveis outras, fazendo com que a securitização advenha deles (WATSON, 2011).

### 3.2.5 A política e a securitização

Há também uma complicação quando se trata da politização *versus* a securitização. Para Wæver, a politização se refere às políticas em seu quadro normal, com práticas regulatórias democráticas. Por outro lado, a securitização é o estado de exceção, para além da política, em que se perde essa natureza democrática em prol da decisão do soberano, que lida com os problemas de segurança (STRITZEL, 2014). Sendo assim, a EC argumenta que a securitização retira o caráter político do assunto tratado, enquanto os que adotam uma abordagem mais sociológica defendem que a securitização tem íntima ligação com a política. Para Balzacq (2019), a securitização não permite que haja um procedimento excepcional, para além da política, mas intensifica as questões políticas, sendo a securitização a “política do extraordinário”. Ela advém das relações políticas e sociais dentro de um regime de práticas. Em vista disso, mais do que separadas, a política e a segurança são unidas pela securitização.

### 3.2.6 A securitização em termos gerais

A securitização ocorre por meio de disputas políticas e pode servir de instrumento de poder político (BALZACQ, 2019). Por um lado, ela pode trazer vantagens como o aumento de consciência sobre um tema, o que direciona a atenção para determinados perigos e faz com que se apliquem recursos para solucionar a questão. Por outro, ela traz seus custos. Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) defendem que a securitização não deve ser entendida como uma opção prioritária. A teoria da securitização permite que se pense as escolhas normativas entre as opções políticas ao se classificar algo como segurança e as consequências de fazê-lo.

Após examinar as abordagens tradicional e alternativas, identificamos que a interpretação sobre a teoria de securitização a ser adotada nesse estudo está mais próxima a estas últimas. Parte-se da percepção de uma ameaça, porém ela pode ser existencial ou não em realidade, pois essa determinação depende apenas que o securitizador se refira a ela como existencial.

Ademais, a securitização não ocorre necessariamente por meio e não se refere especificamente ao Estado, abrangendo outros objetos de referência, agentes securitizadores e setores<sup>49</sup>. Entendemos que ela é um processo que engloba a análise do ato de fala, mas que é

---

<sup>49</sup>Ainda que afirmem que a securitização não está restrita aos Estados, Buzan, Wæver e De Wilde (1998) dão preferência a abordagens que partem dessas unidades. Da mesma maneira, os atuais estudos sobre securitização são, em sua maioria, voltados aos Estados ou instituições governamentais. Portanto,

realizada principalmente por meio das práticas, incluindo as institucionalizadas, e por meio de vários securitizadores envolvidos em operações cotidianas. Ainda que rotineiras, estas podem manter o caráter de excepcionalidade ao conter um teor de segurança, o qual permite o afastamento das regras previamente estabelecidas, como sugerido por Huysmans (2011). Portanto, a exceção não precisa ocorrer por meio do rompimento de alguma norma de maneira evidente, mas pode se dar também a partir da forma diária de lidar com certos temas. Em concordância com Floyd (2015), optamos pela compreensão de que a securitização de sucesso é alcançada quando uma medida em relação à ameaça é posta em prática.

A audiência, por sua vez, é importante, porém não é o cerne da discussão, uma vez que o ato de fala deixa de ser o ponto nevrálgico da questão, a qual passa a incluir as práticas dos securitizadores. É preciso que haja anuência da audiência sobre as medidas, mas não como expressado na concepção tradicional. Adotando um ponto de vista externalista, consideram-se o contexto, a posição social dos securitizadores, as relações de poder e os efeitos desses elementos para os movimentos de securitização.

Como um último aspecto a ser salientado, admitimos que a securitização pode ser necessária em alguns momentos, porém suas consequências podem ser nocivas e sua utilização pode corresponder a interesses particulares de alguns atores. A decisão por empregá-la é de caráter político. Dito isto, entendemos que a securitização é uma extensão da política e não uma ruptura no que se refere a ela.

No próximo tópico, são apresentados alguns estudos que tratam de uma possível securitização da ajuda humanitária. Após essa reflexão inicial, será introduzida a hipótese central deste trabalho referente à securitização da assistência humanitária, baseada nos aspectos e na teoria acima mencionados.

### **3.3 A teoria de securitização e a assistência humanitária**

O sentimento de uma ameaça crescente aos humanitários tem impulsionado as atenções à segurança. Esse sempre foi um tema tratado internamente pelas organizações, mas as ocorrências eram interpretadas como histórias individuais, experiências particulares. Em 2001, por exemplo, os relatórios da ONU priorizavam o diálogo com as partes do conflito e a aplicação dos princípios humanitários. Após o 11 de setembro de 2001, houve mudanças nas perspectivas desses documentos, sendo que a literatura incorporou a suposição de que havia um aumento dos

---

Vaughn (2009) afirma que as interpretações vestfalianas sobre a securitização ainda são predominantes tanto em caráter empírico quanto teórico.

atos hostis contra os humanitários, possivelmente em razão da cobertura midiática no Afeganistão e Iraque, visto que uma alteração significativa nos índices ocorreria apenas em 2006. Em 2004, depois dos incidentes contra as bases da ONU e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) no ano anterior em Bagdá, os quais trouxeram ainda mais a segurança humanitária para o foco da mídia, notou-se uma modificação em busca de medidas de segurança. A ONU também começou a reunir informações e a realizar estatísticas para avaliar a segurança de seus funcionários, o que se verifica por meio do relatório anual sobre Segurança e Proteção de Pessoal Humanitário e a Proteção de Pessoal da ONU. Nesse sentido, houve uma transformação na visão de que a segurança impunha obstáculos à capacidade de fornecer ajuda para a de que ela é fundamental para a assistência humanitária (FAST, 2010; VAUGHN, 2009).

Incidentes de segurança resultam em perdas de equipamentos e suprimentos, assim como podem acabar exigindo mais gastos para fortalecer a segurança, reduzindo os fundos para o trabalho humanitário em si. Esses acontecimentos dificultam as atividades, reduzem a qualidade do serviço fornecido ou até mesmo impedem que as agências realizem suas tarefas e objetivos, o que faz com que os elementos operacionais não possam estar apartados das questões de segurança. Essas ações não ficam restritas aos locais em que ocorrem e suas repercussões impactam a instituição atingida como um todo. Mais ainda, há efeitos de longo prazo, ao afetar a sua imagem, o que acomete o seu financiamento. Logo, a segurança é mais do que a proteção dos funcionários, é a continuidade da organização em si (VAUGHN, 2009).

De acordo com Vaughn (2009), esses ataques ameaçam seus programas, ou seja, sua própria existência, assim como os princípios que compõem a identidade e prática humanitárias. Em vista disso, as organizações defendem que alguma atitude deva ser tomada imediatamente, caso contrário, a ação humanitária será alterada em sua essência, suspensa ou retirada.

Para a autora, trata-se de um exemplo de securitização em âmbito teórico e com consequências práticas para a atuação humanitária. Vaughn (2009) trabalha com a ideia de que haja mais de um objeto referente, como forma de trazer maior legitimidade para o objeto central, as organizações humanitárias, fazendo com que a audiência associe esses objetos e considere a ameaça de forma mais ampla, ao afetar todos eles, o que fortalece os movimentos securitizadores. A necessidade do objeto de referência (organizações humanitárias) sobreviver é relacionada com a sobrevivência do humanitarismo como um todo e da população civil. Uma vez que os incidentes de segurança causam danos à capacidade da agência em auxiliar as pessoas necessitadas, devido a suspensões, fechamentos e até retiradas, as ameaças a ela devem ser entendidas como ameaça à população. A morte de um humanitário pode resultar na morte de outras pessoas, pela ausência de serviços básicos. A legitimidade, portanto, advém da

preocupação com a segurança humana e a segurança dos humanitários tem sido compreendida como essencial para a capacidade de acesso e ajuda àqueles vulneráveis, criando uma relação entre segurança organizacional e sobrevivência dos civis (VAUGHN, 2009).

Para Vaughn (2009), o que torna uma ameaça de caráter existencial depende da argumentação feita pelo securitizador e da aceitação pela audiência. Uma securitização de sucesso necessita que esse agente seja capaz de convencê-la de que determinada organização é um objeto de referência legítimo, que precisa sobreviver, o que justifica o uso de medidas excepcionais (VAUGHN, 2009). Segundo Watson (2011), no que tange aos securitizadores, alguns atores estão em posições favoráveis como autoridades nos discursos humanitários, na definição do objeto referente, na determinação de inseguranças humanas e das medidas a serem tomadas. São principalmente aqueles economicamente avantajados. A maneira pela qual a mídia apresenta as vozes de alguns representa o campo estruturado do humanitarismo, em que certos atores são privilegiados para tratar do tema. As vítimas são as principais representações humanitárias e são colocadas de maneiras monolíticas e reificadas, em que suas identidades são retiradas do contexto e da complexidade, como forma de maximizar o apelo humanitário.

Se a audiência aceita a justificativa, dificilmente rejeitará a ideia de que meios extraordinários<sup>50</sup> são necessários como forma de proteger os humanitários e os beneficiários, afinal muitas coisas estão em jogo. A importância da assistência (objeto referente), a magnitude da ameaça e a gravidade das consequências fazem com que esses meios sejam necessários ou será tarde demais. É devido a esses diferentes fatores que os securitizadores têm conseguido realizar seus movimentos nos discursos humanitários. É preciso ir além do ato de fala superficial e observar as associações, significados e inferências contidos nesses gestos (VAUGHN, 2009).

Vaughn (2009) salienta que a EC pouco se esforça para delimitar quem é de fato a audiência. Ainda que dependa muito da ocasião, não são definidos os critérios para que se possa reconhecê-la, o que interfere na qualidade da pesquisa empírica. O foco acaba sendo os movimentos securitizadores. A autora ressalta que a acessibilidade é algo que interfere no sucesso ou não do movimento securitizador, pois permite ou não a aceitação da audiência. Esses movimentos são pouco visíveis, não estando amplamente disponíveis na mídia, não atraindo a

---

<sup>50</sup>Em nossa opinião, meios extraordinários podem ser interpretados como a utilização de recursos militares, previstos nas diretrizes do segundo capítulo, porém de maneira que as viola. Há momentos em que esses mecanismos são necessários, em termos logísticos e de segurança, para permitir a entrega de ajuda. Todavia, quando o princípio de último recurso é desconsiderado e não são cumpridos os critérios exigidos antes que se decida favoravelmente ao emprego dos militares, as diretrizes são infringidas. Nesses casos, os securitizadores justificam a utilização de militares em ocasiões em que esses requisitos não são cumpridos, o que permite a participação desses atores para além dos limites estabelecidos.

atenção de pessoas leigas. Dessa forma, os textos de segurança são formulados de maneira a restringir a sua audiência. Os securitizadores tentam convencer os funcionários das organizações de que os ocorridos de segurança são uma ameaça existencial para a ação humanitária. Em seguida, tenta-se criar uma resposta institucional, junto a uma narrativa comum de segurança. Logo, as principais funções dos movimentos securitizadores são racionalizar, legitimar e angariar apoio para que se possa tomar medidas excepcionais como forma de combater a ameaça. Estas podem incluir mudanças em políticas e procedimentos que podem perturbar o funcionamento dos programas, métodos controversos (como uso de guardas armados) e alterações orçamentárias (com maior enfoque em segurança).

Roth (2015) afirma que a aceitação dos riscos é moldada pelas normas de segurança das organizações. Desde os anos 1990, estas têm respondido aos ataques por meio de alterações em seu gerenciamento de segurança, implantando novos sistemas e contratando assessores de segurança para a realização de avaliações de risco, treinamentos de segurança e consultoria. As evacuações dos funcionários geram adversidades, como o aumento da desigualdade entre trabalhadores nacionais e internacionais, são custosas e ameaçam a realização das atividades. Por conseguinte, essa política foi alterada para a de “ficar e entregar ajuda”<sup>51</sup>, ainda que para isso tenham que estar cercados de medidas de proteção junto a seguranças armados.

De acordo com Roth (2015), a ação humanitária tem passado por processos de politização, securitização e profissionalização. A politização (e militarização) significa a junção de variados tipos de ajuda somada à cooperação entre diversos atores (incluindo militares), o que prejudica a neutralidade humanitária. Visto que não são mais neutros, os atores humanitários têm sido alvos de ataques, o que leva ao aumento no gerenciamento de segurança. Os incidentes também recebem cobertura da mídia, a qual destaca o desrespeito aos princípios humanitários e o nível de insegurança. Portanto, segundo Freire, Lopes e Nascimento (2012), a securitização referente à ação humanitária tem sido aceita em âmbito geral, devido à preocupação central com a segurança.

Há ainda outro movimento que pode impulsionar a securitização da assistência humanitária, ao servir como justificativa para a participação militar mais intensa. Relacionam-se diretamente as emergências humanitárias e o subdesenvolvimento à violência, fazendo com que se utilize toda e qualquer oportunidade para a construção da paz (*peacebuilding*). Acontece um processo de securitização da ajuda humanitária e das ações de desenvolvimento que resulta numa compreensão equivocada sobre as intervenções pela paz e segurança. Desse modo, Freire,

---

<sup>51</sup> Mais informações sobre a política adotada estão disponíveis em Jackson e Zyck (2017).

Lopes e Nascimento (2012) atentam para a securitização das crises humanitárias que levaram às mudanças nos mandatos das PKO.

Nesse contexto, a EC fornece contribuições para se compreender a ampliação do âmbito de segurança, em relação ao desenvolvimento e ao humanitarismo. As ocasiões em que a ajuda humanitária é necessária passaram a ser vistas como ameaças, exigindo medidas extraordinárias para lidar com elas, o que impulsionou a securitização do humanitarismo. Os atores de segurança, que costumavam não estar envolvidos em atividades humanitárias, passaram a interferir no financiamento e elegibilidade delas (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012).

É interessante destacar que a segurança não é o único elemento que pode ser utilizado para legitimar o uso de mecanismos excepcionais, visto que o humanitarismo em si também tem sido usado para esse fim, especialmente para intervenções militares. Esse conceito não possui formulações rígidas, o que permite sua utilização de modo manipulado e ambíguo. Da mesma maneira, a concepção de segurança é contestada por ser ambígua e facilmente manipulada pelas elites. O poder discursivo somado à fluidez da noção de segurança faz com que os detentores de poder a utilizem para conseguir controlar um assunto, particularmente visando seus interesses (WATSON, 2011). Portanto, a combinação de elementos de segurança e humanitários fortaleceria a justificativa para uma maior atuação militar na assistência humanitária.

Mesmo Buzan, Wæver e De Wilde (1998) entendem que, em vários contextos democráticos, a defesa do Estado tem sido apenas uma das possíveis funções dos militares, pois estes têm sido cada vez mais treinados e direcionados para atividades relacionadas à ordem mundial, como intervenções humanitárias e operações de manutenção da paz.

A partir das questões acima tratadas, nasce a hipótese de que a assistência humanitária esteja passando por um processo de securitização. Isso porque existem indícios de que haja participação militar em atividades humanitárias de maneira desmedida, rompendo com as diretrizes estabelecidas, como forma de supostamente proteger e auxiliar na entrega de ajuda. Cria-se a ideia de que os humanitários estejam lidando com ameaças existenciais, em relação aos seus funcionários, programas e às organizações em si, especialmente perante os inúmeros ataques que eles têm sofrido e as dificuldades logísticas vivenciadas, constituindo o objeto referente.

Ao se avaliar o impacto indireto dos conflitos armados no que tange à população, é evidente um alto número de mortes em decorrência da interrupção de ajuda médica e humanitária (DURHAM; WYNN-POPE, 2011). Grande parcela dos humanitários acaba direcionando seus programas a locais mais seguros, deixando de atuar em regiões mais remotas ou inseguras (JACKSON; ZYCK, 2016). Em seus estudos, Stoddard e Jillani (2016)

identificaram que as questões de segurança são preponderantes ao decidir onde e qual tipo de programa as agências operarão. Onde há um conflito de pequena proporção ou não há conflito, existe a tendência que a atuação de organizações humanitárias seja quatro vezes maior. Assim sendo, os embates são a maior causa de doenças e de mortalidade, não apenas devido às mortes no campo de batalha e doenças ocasionais, mas pela falta de acesso a cuidados básicos de saúde. Estima-se que a cada uma morte direta nos confrontos, haja quatro outras indiretas resultantes deles (DURHAM; WYNN-POPE, 2011). Conseqüentemente, a própria população local está em risco, dado que a ajuda se faz necessária para que se garanta ao menos o mínimo para a sua sobrevivência, podendo ser considerada um objeto referente secundário.

Ademais, a falta de capacidade para cumprir com as necessidades básicas da população pode ser interpretada como fator que resulta na eclosão da violência. São variadas as justificativas que podem ser usadas para arguir favoravelmente a uma participação mais acentuada de militares em ações de cunho humanitário. Sendo assim, para permitir que a assistência alcance lugares mais remotos e perigosos ou mesmo para evitar o extremo de sua suspensão ou retirada, torna-se preferível recorrer a mecanismos excepcionais, como o emprego de recursos militares. A utilização destes elementos acaba sendo legitimada por meio do argumento comumente aceito de que eles são a solução para que a ajuda continue a ser realizada.

Apesar das diversas diretrizes propostas pela ONU, IASC, OIs e ONGs, elas nem sempre são utilizadas operacionalmente (FAST, 2010). Reconhece-se que não são vinculativas, mas elas norteiam o funcionamento ordinário da assistência humanitária. Nesse sentido, pode-se pensar num possível rompimento do andamento comum da ajuda humanitária, recorrendo a meios extraordinários, pois o que se prevê é que ela seja efetuada por entidades civis e recursos militares sejam utilizados apenas como última opção, em casos extremos e após o cumprimento de vários critérios. Além disso, perante os vários níveis de coordenação que podem ser adotados, a cooperação pode ser realizada em tempos de paz, ao passo que em cenários conflituosos deve haver um contato reduzido.

A desconsideração das condutas previstas pode chegar ao ponto de ser institucionalizada, como identificado nas abordagens de Huysmans (2011), em que as medidas excepcionais já não necessitam de um ato de fala para serem instaladas, mas são aplicadas de forma silenciosa e apresentadas como um fator de ordem tecnocrática<sup>52</sup>. No caso trabalhado, essas práticas seriam

---

<sup>52</sup> Conforme sugerido por Watson (2011), para entender a excepcionalidade das ações institucionalizadas, verificam-se as normas sobre a entrega de ajuda, dentre elas as relações entre civis e militares, confrontando-as com a prática.

compostas de ações de aparência burocrática, mas que acarretariam usos indiscriminados de MCDA, ajuda direta por parte dos militares, escoltas armadas e cooperação.

Não obstante, como apresentado nos capítulos anteriores, são muitos os perigos de uma interação inapropriada entre os militares e humanitários. A própria diretriz produzida pela ONU reconhece essa vicissitude, o que fica evidente no questionamento sobre como se prevenir a militarização desnecessária da ajuda (UNITED NATIONS, 2008). Gordon (2006, p.39, tradução livre) afirma que “para a comunidade humanitária, a militarização da resposta emergencial levanta importantes questões relacionadas à imparcialidade, eficiência e qualidade dos programas de assistência”. De acordo com Fast (2010), de maneira intuitiva, a securitização, militarização da ajuda e a perda de neutralidade e imparcialidade parecem estar relacionadas ao aumento dos ataques aos humanitários, mas faltam evidências empíricas, sendo necessário o desenvolvimento de estudos nesse sentido.

Portanto, na hipótese a ser experimentada, os securitizadores são os componentes militares das PKO, os quais alcançam benefícios quando atuam conjuntamente com os humanitários ou exercem funções humanitárias, além de serem considerados autoridades em questões de segurança e possuírem um posicionamento privilegiado em contextos complexos<sup>53</sup>. Articulando com algumas observações oferecidas por Freire, Lopes e Nascimento (2012), o processo de securitização também é estimulado por meio dos atores funcionais, os quais podem ser: as próprias agências humanitárias e os doadores, que podem possuir interesses em um discurso de segurança de modo a ampliar a proteção, inclusive acima dos limites previstos, evitando assim danos ao pessoal, recursos e à sua imagem<sup>54</sup>. A audiência é composta pelas ONGs e OIs; a opinião pública, mas que atua de maneira reduzida e limitada devido ao baixo acesso que possuem a essa discussão; os governos que recebem ajuda; e os doadores, pois todos precisam ser convencidos da necessidade de medidas excepcionais para a segurança dos humanitários e possuem o papel de aceitar que isso ocorra<sup>55</sup>.

São muitas as notícias sobre os diversos locais ao redor do mundo em que acontecem ataques a trabalhadores humanitários, como na Síria, Afeganistão, Iêmen, Iraque, Paquistão República-Centro Africana, Nigéria, RDC, Sudão, Mali, Somália e Sudão do Sul, entre outros

---

<sup>53</sup>Essa concepção vai ao encontro do que Huysmans (2011) afirma sobre os pequenos soberanos atuando em decisões de securitizar, de modo a exercer a excepcionalidade; há vários securitizadores.

<sup>54</sup>Os atores funcionais não são os securitizadores em si, mas influenciam no processo de decisão (FREIRE; LOPES; NASCIMENTO, 2012). Para que a securitização ocorra com sucesso, eles têm que corresponder ao movimento securitizador.

<sup>55</sup>Alguns atores se encontram possivelmente tanto como audiência quanto como funcionais, porque são influenciados pelos securitizadores e também podem apoiar o discurso securitizador.

mais (AID WORKER SECURITY DATABASE, 2020)<sup>56</sup>. De acordo com Jackson e Zyck (2017), os grandes ataques aéreos contra instalações médicas e sequestros ostensivos recebem muita atenção midiática e, conseqüentemente, disseminam a sensação de vulnerabilidade e insegurança. Nesse sentido, vários humanitários têm como base o que os meios de comunicação noticiam sobre o cenário local quando tomam decisões sobre questões de segurança. Mesmo em casos em que há um decréscimo nos incidentes, Stoddard e Jillani (2016) afirmam que as agências humanitárias desconsideram essa redução, o que gera uma alta vigilância constante e uma inércia em cenários de insegurança. Muitos dos humanitários sentem que os riscos atuais são maiores do nunca. Esses sentimentos de insegurança facilitam a concordância e o processo para que se recorra a medidas extraordinárias, até quando não seriam necessárias, impulsionando o movimento securitizador (a aceitação da audiência ou mesmo humanitários servindo como ator funcional) e a institucionalização desses mecanismos.

Enfim, em uma tentativa de responder aos critérios teóricos de Wæver (1995) sobre quando, como e por que se securitiza uma temática, nesse caso, a securitização ocorre quando há o uso de recursos militares acima dos limites e critérios previstos, com o discurso de proteger a assistência humanitária de uma ameaça existencial. Ela se dá por meio de usos indiscriminados de MCDA, escoltas armadas (mecanismos de dissuasão), cooperação e ajuda direta dos militares à população. A razão para a securitização é o método de conquistar mentes e corações por parte dos militares, de forma a auxiliar no cumprimento do mandato da missão. Portanto, as diretrizes seriam descumpridas devido a interesses implícitos, mas recorrendo à justificativa baseada na ameaça existencial de que a ajuda deixaria de ser prestada e nas demandas de segurança, o que permitiria maior atuação dos militares na esfera humanitária.

Portanto, dado que é necessária uma avaliação minuciosa para averiguar se a securitização ocorre de fato, optamos por realizar um estudo de caso sobre a atuação dos militares da UNMISS no âmbito humanitário. Esse esforço se inicia no próximo capítulo, abordando o histórico, o contexto e os atores do Sudão do Sul.

---

<sup>56</sup> Essas e outras informações estão disponíveis na base de dados sobre a segurança de agentes humanitários *Aid Worker Security Database* (2020).

## 4 ESTUDO DE CASO: HISTÓRICO, CONTEXTO E ATORES

Como proposto, nesse momento são proporcionadas informações sobre o histórico, o contexto atual e os atores envolvidos no estudo de caso, o que permite uma construção mais cuidadosa da base a ser utilizada para analisar as relações entre militares da PKO e humanitários no capítulo seguinte. Sendo assim, o conflito sul sudanês é apresentado, visando que se compreenda o cenário, os atores envolvidos (seus posicionamentos, interesses e interações), as raízes e dinâmicas das disputas. A partir disso, são trazidos dados sobre a situação humanitária após anos de conflito e é possível avaliar quais são os desafios ao fornecimento de ajuda humanitária no país, o que poderia demandar o suporte de outros atores. Ademais, abordam-se a atuação da UNMISS, seus objetivos, interesses e o seu contato com o campo humanitário.

### 4.1 O histórico do conflito no Sudão do Sul

#### 4.1.1 Antecedentes históricos

Para tratar do Sudão do Sul nos dias de hoje, é preciso apresentar alguns antecedentes, de quando o país ainda fazia parte do Sudão, e que conduziram ao conflito atual. Neste país, os muçulmanos eram a maioria (66%), localizados principalmente ao Norte, enquanto os demais eram de religiões locais (25%) e cristãos (5%). Havia também um legado escravista e o próprio nome Sudão advém do termo árabe *Bilal al-Sudan*, que significa terra dos negros, sendo um local de obtenção de escravos. Com isso, existia a noção de superioridade dos árabes sobre as tribos negras, fator que impulsionou uma governança baseada na discriminação e marginalização (GUIMARÃES, 2013; VARMA, 2011).

Com a chegada inglesa ao Sudão em 1899, os ingleses e os egípcios (que também haviam invadido o país) adquiriram o controle conjunto sobre o local. Para governá-lo, havia sido dada autonomia para as regiões e suas tribos e, em 1922, foram, em certa instância, separados o Norte e o Sul. Essa atitude resultou em dois distintos paradigmas culturais, o que contribuiu para o distanciamento entre as partes (VARMA, 2011). Ao Norte, foi estimulada a utilização do islamismo e da língua árabe, enquanto no Sul foram adotados o cristianismo e o inglês. Desenvolveram-se também disparidades regionais entre a parte setentrional e meridional do país, sendo os recursos direcionados majoritariamente ao Norte, onde se situava a capital, Cartum (GUIMARÃES, 2013).

Com a independência do Sudão, em 1956, vieram as guerras civis. A primeira delas se deu no período entre 1955 e 1972, originando-se do embate entre as elites do Norte e do Sul. O Norte buscava a “islamização” do Sul, que resistia firmemente. Além disso, o Norte detinha mais poder e o Sul se sentia negligenciado e excluído. Os confrontos resultaram nas mortes de 500 mil pessoas até se chegar ao cessar-fogo nomeado de Paz de Addis Ababa, o qual previu certa autonomia para o Sul (GUIMARÃES, 2013; VARMA, 2011).

Em 1983, houve a ruptura deste compromisso. Havia a tentativa do governante, Jaafar Mohamed al-Nimeiri, de impor a *Sharia* (lei islâmica) no Sul do país e redefinir as fronteiras do Sul autônomo, devido às descobertas de petróleo. Nessa época, também havia uma situação de crescente inflação e desemprego. Iniciou-se, então, a segunda guerra civil, instalando os confrontos entre o governo do Sudão e o Exército de Libertação do Povo do Sudão (*Sudan's People Liberation Army, SPLA*)<sup>57</sup> (GUIMARÃES, 2013; ROACH, 2016; VARMA, 2011).

Em 1985, foi instaurado no Sudão, por meio de um golpe de Estado, um regime militar fundamentalista-islâmico que levou ao poder Hassan-al-Turabi e depois Omar Hassan al-Bashir. O governo de al-Bashir realizou ações para uniformizar as culturas e religiões heterogêneas do Sudão, manter o Sul isolado e explorar regiões e povos marginalizados visando enriquecimento próprio (GUIMARÃES, 2013).

Nos anos 1990, intensificaram-se as disputas étnicas, dado que o governo sudanês usou a estratégia de apoiar as rivalidades dos *Nuers* contra os *Dinkas*, sendo essas as maiores etnias do Sul e que lutavam vigorosamente contra o Norte<sup>58</sup>. Como o líder do SPLA, John Garang, atuava de forma muito autocrática e intolerante, Riek Machar e outros oficiais do grupo lançaram uma tentativa de golpe contra ele. Diante do fracasso da ação, surgiu uma facção dissidente, composta pelos *Nuers* e liderada por Machar, chamada de SPLM em oposição (*SPLM in opposition, SPLM-IO*). Garang não aceitou essa divisão e favoreceu os *Dinkas*<sup>59</sup> para o recebimento de ajuda humanitária e a ocupação de postos de liderança, o que marcou a rivalidade entre essas etnias<sup>60</sup>. Todavia, em 2001, a hostilidade entre Garang e Machar foi diminuída, permitindo o retorno deste ao SPLM/A (GUIMARÃES, 2013; ROACH, 2016).

Devido à pressão internacional, o governo sudanês promulgou uma nova Constituição e estabeleceu conversas com os grupos rebeldes em 2000. O conflito se encerrou em 2005, com a assinatura do Amplo Acordo de Paz (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*). Dentre seus

---

<sup>57</sup>O SPLA corresponde à parte armada do Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM).

<sup>58</sup>Atualmente, o OCHA (2019a) afirma existirem 60 grupos étnicos no Sudão do Sul.

<sup>59</sup>Garang era *Dinka*.

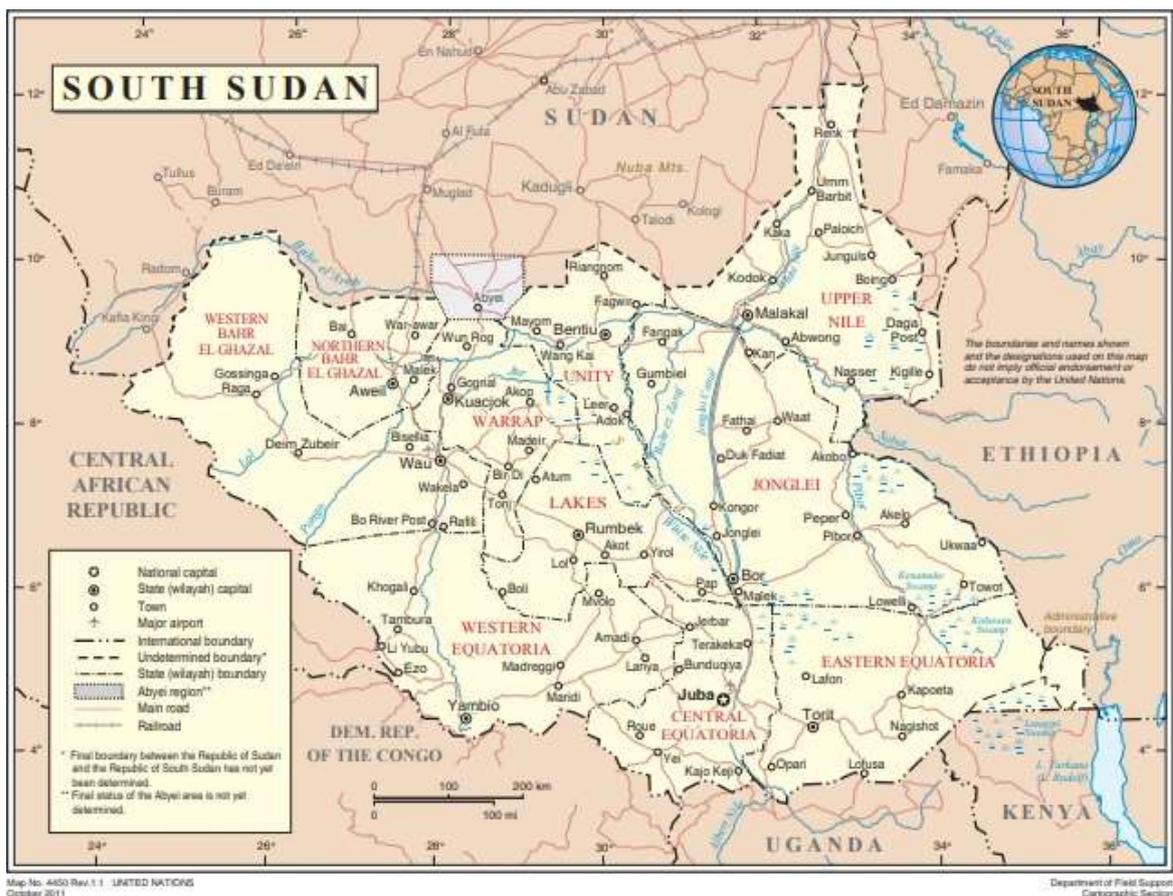
<sup>60</sup>A fragmentação e o apoio de Garang aos *Dinkas* repercutiram na grande presença *Dinka* na elite do Sudão do Sul nos dias de hoje (GUIMARÃES, 2013).

objetivos, constavam: a formação de um governo interino, o Governo do Sudão do Sul, havendo a repartição de riquezas, poder e arranjos de segurança; um período de transição que deveria durar seis anos; e a realização de um referendo em 2011, por meio do qual o Sul poderia decidir ser independente (GUIMARÃES, 2013; ROACH, 2016; VARMA, 2011).

O referendo realizado em janeiro de 2011 resultou na independência do Sudão do Sul, sendo Juba a sua capital. Os desafios que nasceram com o país incluíram: extrema pobreza; dificuldade de controle do novo governo sobre o território; problemas na infraestrutura e na demarcação de fronteiras<sup>61</sup>; um dos piores indicadores sociais do mundo; pouco saneamento básico e saúde para a população; deficiente infraestrutura de transporte, comunicações e energia; problemas de segurança pública; e disputas por petróleo (OLIVEIRA, 2011).

#### 4.1.2 O conflito atual

Mapa 1 – Divisões territoriais do Sudão do Sul



Fonte: UNITED NATIONS (2020).

<sup>61</sup> Atualmente, as áreas fronteiriças ainda são atingidas por conflitos, sendo um deles o de Abyei (ROACH, 2016).

Conforme mencionado, o surgimento do Sudão do Sul não fez com que os problemas desaparecessem. Mais ainda, o CPA previa que Garang continuaria a ser o líder do SPLM/A e do Governo do Sudão do Sul. No entanto, ele faleceu em julho de 2005 e duas pessoas acabaram chegando o poder de maneira inesperada: Salva Kiir Mayardit, da etnia *Dinka*, que tomou as posições previstas para seu antecessor, e Riek Machar, *Nuer*, que antes ocupava o terceiro posto mais importante no SPLM/A e foi colocado na vice-presidência (JOHNSON, 2014).

Logo que Kiir assumiu o poder no período transitório, lidou com problemas para estruturar um governo. Os ideais do SPLM/A mudaram muito do que havia sido elaborado por Garang e as inquietações dentro do partido se tornaram visíveis. O CPA, por sua vez, falhou em lidar com violações dos direitos humanos, falta de transparência sobre questões econômicas e exclusão política. Somam-se a isso a corrupção, o baixo desenvolvimento e a insegurança presentes no país. As tensões existentes pioraram principalmente quando Kiir tentou emendar a Constituição de transição para comandar todo o processo político. Descontentes com o cenário que se apresentava, altos membros do governo apoiavam, em diferentes níveis, as reformas que o vice-presidente propunha (JOHNSON, 2014; ROACH, 2016).

Após eleitos em 2010, as relações entre Kiir e Machar se deterioraram, fazendo com que o Presidente se sentisse isolado. Na primeira metade de 2013, ele retirou os poderes de Machar e removeu seus críticos das posições de poder. Já em novembro, ele extinguiu todos os arranjos políticos do SPLM, exceto a Presidência e o Secretariado. Houve uma inversão das lealdades no Exército, que passou a contar mais com os antigos desertores do que com os veteranos do movimento de libertação. Essas ações resultaram no aumento da impopularidade do Presidente e impulsionaram a formação de uma nova coalizão de oposição, o SPLM-IO<sup>62</sup>, tendo como seu líder o ex-Vice Presidente (JOHNSON, 2014).

Desse modo, as críticas ao governo de Kiir estavam relacionadas com sua ligação à Cartum, isolamento dos maiores apoiadores de Garang e participantes do movimento de libertação, autoritarismo e ineficácia no combate à corrupção, porém o real estopim do conflito de dezembro de 2013 é alvo de discussões. Parte-se da alegação do Presidente sobre uma tentativa falha de golpe de Estado, a qual não foi comprovada, e que levou ao envio das forças de segurança para diversos bairros, tendo como alvo a população *Nuer* e prendendo políticos opositores (JOHNSON, 2014; RADON; LOGAN, 2014).

---

<sup>62</sup> Mesmo nome anteriormente adotado por Machar na segunda guerra civil.

Conseqüentemente, Machar pediu para que o Exército derrubasse Kiir e grupos de civis *Nuers* armados se juntaram a ele. Em razão de grande pressão internacional, foram assinadas duas cessações de hostilidades em Addis Ababa, as quais foram violadas (JOHNSON, 2014).

Em 2014, passaram a ser relatadas violações de direitos humanos cometidas por ambas as partes, dentre elas detenção forçada, assassinato, tortura e estupro. Em setembro de 2015, foi ratificado um acordo de paz, o Acordo sobre a Resolução do Conflito na República do Sudão do Sul (ARCSS), instalando um período de transição até as eleições de 2018. O documento objetivava consertar as falhas do Estado e do CPA (especialmente a respeito da inclusão política e da falta de transparência na gestão do petróleo), além de renovar a confiança da população nos seus líderes e no sistema político. Contudo, as acusações de desrespeito a ele se tornaram constantes (OCI, 2015; ROACH, 2016).

Em fevereiro de 2016, pressionado, Kiir chamou Machar de volta para o posto de Vice-Presidente. Entretanto, isso não os reintegrou. Em julho, um surto de violência de quatro dias na capital deixou aproximadamente 300 mortos (ROACH, 2016). Muitas pessoas buscaram refúgio no Quênia, República Centro-Africana, Uganda, Sudão, RDC ou nas bases da ONU<sup>63</sup> e Machar se exilou na RDC. A situação acabou fazendo com o CSNU autorizasse que a União Africana (UA) enviasse de tropas regionais com um mandato mais robusto para impor a paz, de forma a se juntarem aos *peacekeepers* da ONU, presentes no país desde sua independência<sup>64</sup> (OCI, 2016a; OCI, 2016b).

Os relatos de sequestros, assaltos e violência sexual no país foram crescentes (OCI, 2016d). Em vista disso, a ONU apontou que estaria ocorrendo uma limpeza étnica, próxima a um genocídio, contrapondo o argumento das partes hostis que defendiam que as mortes só ocorriam dentre os rebeldes e o governo (OCI, 2016f). A Comissão para Direitos Humanos no Sudão do Sul falou em um novo genocídio como o de Ruanda, que incluía escravidão sexual, estupros coletivos, queima de aldeias e morte por desnutrição. Destacou-se também a repressão à sociedade civil e à mídia (OCI, 2016g). Não apenas os dois blocos centrais estavam envolvidos nos embates, mas também outros grupos armados já existentes no país ou que se originaram a partir da eclosão do conflito<sup>65</sup> (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016).

---

<sup>63</sup> O movimento de deslocados para as bases da ONU formaria um novo modelo chamado de *Protection of Civilians Sites* (PoCs), explicado mais abaixo.

<sup>64</sup> Um tópico específico sobre a UNMISS será apresentado adiante.

<sup>65</sup> Em muitos casos, os grupos mantêm a sigla SPLM, porém ela é acrescida de sufixos como IO, FD, entre outros. Essa nomenclatura aponta uma certa relação com o partido, mas também denota as divergências internas a ele (ONAPA, 2019). Para saber mais sobre os variados grupos, sugerimos a leitura do material produzido pelo International Crisis Group (2016) e ACAPS (2020).

Diversas tentativas de se estabelecer a paz foram realizadas, mas nenhuma foi capaz de atingir o cerne do conflito, solucionando-o de fato. Em setembro de 2018, foi assinado o Acordo Revitalizado sobre a Resolução do Conflito na República do Sudão do Sul (R-ARCSS, em inglês), patrocinado pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)<sup>66</sup>, com base no de 2015. Essa nova versão prevê um sistema de *power-sharing* e a formação de um governo de transição de três anos até as eleições, além de tratar de questões como segurança, economia, justiça e reconciliação, desmilitarização de áreas, reconstrução e assistência humanitária (SUDÃO DO SUL, 2018). No entanto, vários grupos deixaram de assiná-lo e outros assinaram-no com ressalvas. Há uma preocupação especial com a não aderência da Frente de Salvação Nacional (FSN), a qual gera agitações políticas e embates no estado de Equatória Central (OCHA 2019a; ONAPA, 2019).

Em janeiro de 2020, foi realizada a Declaração de Roma, a qual renovava o Acordo de Cessar Hostilidades de 2017, contando inclusive com o FSN, porém ela foi violada após um breve período de calmaria, havendo embates entre o grupo e o governo, este junto ao SPLM/A-IO (ACAPS, 2020; UNSC, 2020e).

Ademais, desde a assinatura do R-ARCSS, a violência intercomunitária está em ascensão novamente, alcançando até mesmo locais que nunca a haviam experienciado. Esses confrontos ocorrem entre grupos bem organizados que se entendem vinculados a determinada identidade, seja ela linguística, religiosa, étnica ou cultural em termos mais amplos. Eles podem ter uma dinâmica paralela ou interseccionar com o conflito central, em que tomam partido de um dos lados, o que torna difícil identificar a origem e razão dos incidentes. Em geral, as principais motivações para que os atos ocorram são: a polarização referente à guerra civil, criação de gado, pouca representação política, desconfiança em relação ao governo, vinganças, tensões sobre recursos locais, crescente pobreza, manipulação de disputas antigas, insatisfação dos jovens e fornecimento de segurança às comunidades. Mudanças econômicas e ambientais também podem impactar esse quadro. Além disso, muitos grupos recebem armas e financiamento da elite política que visa seus próprios interesses. Mesmo em situações em que os civis querem permanecer neutros, pode haver uma pressão por parte de apoiadores locais para que tomem algum lado, militarizando a comunidade. As hostilidades costumam ocorrer em zonas rurais e remotas, porém algumas se dão em áreas urbanas. Elas variam em graus, podendo resultar na

---

<sup>66</sup>IGAD é uma organização regional composta por oito Estados do leste da África e tem como objetivo trazer e manter a paz, estabilidade e segurança nessa região, com prevenção, gestão e solução de conflitos dentro e entre os países. Ela conta com o apoio da UA, do CSNU e outros atores internacionais (MAWADZA; CARCIOTTO, 2017).

morte de dezenas, centenas ou até milhares de pessoas, inclusive ultrapassando as taxas de mortalidade de uma guerra civil, pois as partes batalham ao mesmo tempo em que atacam civis<sup>67</sup> (ACAPS, 2020; FENTON; LOUGHNA, 2013; KRAUSE, 2019; OCHA, 2019a; OCHA, 2020b).

De janeiro a julho de 2020, a UNMISS reportou 575 ocorridos relacionados à violência subnacional, o que representa um aumento de 300% em comparação ao ano anterior. Humanitários estavam entre as vítimas (SHEARER, 2020a). O vácuo de poder causado pela demora em definir os governadores dos estados sul sudaneses favoreceu o crescimento das tensões e violência entre as comunidades. O Vice-Ministro do Interior se retirou do cargo devido, entre outros motivos, à situação de segurança que estava se deteriorando, o que ele entendeu como consequência da falha das partes em aplicar o acordo de paz (UNSC, 2020f).

Não se pode ignorar que o acordo conseguiu trazer alguns avanços, como: o cessar-fogo na maior parte do território; a organização de um governo centralizado, mesmo perante atrasos; o retorno de algumas pessoas ao país; e progressos na relação entre Kiir e Machar. A Resolução 2514 (2020) do CSNU reconheceu a diminuição da violência política e o estabelecimento da maior parte dos mecanismos de transição previstos. Ainda assim, há muitas dúvidas sobre a efetividade do R-ARCSS devido a incidentes violentos, relacionados diretamente ou não ao conflito; recorrentes casos de violência sexual; manutenção do quadro de impunidade; restrição de recursos; falta de consenso político; dificuldades em realizar a reforma do setor de segurança; e, particularmente, o histórico de diversas tentativas de paz frustradas (LEDERER, 2019; OCI, 2019a; OCI, 2019c; ONAPA, 2019; UN..., 2020; UNSC, 2019b; UNSC, 2020b).

No Relatório final do Painel de Especialistas no Sudão do Sul de 2019, consta que a paz no país permaneceu frágil e que a competição por recursos econômicos e pelo controle da segurança acabam afastando a paz sustentável. Até aquele momento, as reformas estruturais das instituições estatais, a prestação de contas, a justiça e a reconstrução do tecido social devastado ainda não tinham sido solucionadas. Tanto o governo quanto os grupos de oposição armados continuaram a violar direitos humanos e usar métodos que se contrapõem ao acordo de paz e ao DIH. Relatórios demonstram que jovens foram recrutados e mobilizados. Segundo o Secretário-Geral da ONU, apesar de alguns avanços, como a libertação de prisioneiros políticos, o governo e o SPLM/A-IO precisam realizar outras ações para construir confiança entre eles. Em seu

---

<sup>67</sup>Os conflitos entre as comunidades estão presentes na história do Sudão do Sul há muito tempo, inclusive antes da independência. A violência desse cunho ocorre principalmente em Jonglei, o maior e mais populoso estado do país. As contendas envolvem especialmente as etnias *Lou Nuer*, *Dinka* e *Murle*, (FENTON; LOUGHNA, 2013).

relatório, ele afirmou que os efeitos da violência entre comunidades podem desestabilizar o país, prejudicando os ganhos de paz e se misturar a conflitos políticos, causando graves consequências (UNSC, 2020a; UNSC, 2020d; UNSC, 2020e).

Perante a pandemia de COVID-19, o Enviado Especial da ONU para a região dos Grandes Lagos, onde se localiza o Sudão do Sul, estima que as medidas preventivas somadas à realocação de recursos para gerenciar a crise sanitária irão, a longo prazo, debilitar as economias já fragilizadas, trazendo impactos para os processos de paz e desenvolvimento na região (OCI, 2020). No Sudão do Sul, o coronavírus e a redução dos preços do petróleo globalmente afetaram o financiamento do processo de paz. Devido à pandemia e suas restrições, as ações políticas foram limitadas. As tarefas relacionadas ao R-ARCSS foram postergadas por mais seis meses (UNSC, 2020f).

Enquanto o conflito não for abordado em suas raízes profundas e em suas variadas ramificações, a paz sustentável dificilmente será alcançada. Como consequência, os civis continuarão sendo severamente prejudicados e ainda dependerão do auxílio humanitário para conseguir ao menos o mínimo necessário a uma vida digna.

## **4.2 A assistência humanitária no Sudão do Sul**

### **4.2.1 A situação humanitária no país**

Atualmente, o Sudão do Sul, juntamente ao Iraque, Iêmen e Síria, é classificado pela ONU como nível três, o mais alto das crises humanitárias mundiais, sendo o único país africano a atingir essa marca. Em 2013, período de maior tranquilidade, o Sudão do Sul já havia sido o que mais recebia ajuda humanitária, pois os serviços básicos eram limitados ou inexistentes em diversos locais. A partir de então, as necessidades humanitárias só foram crescentes, fazendo com que nenhuma parte do país conseguisse evitar a crise humanitária prolongada e complexa, o que exigiu a presença contínua de assistência humanitária e até novas ações (AFRIYIE; JISONG; APPIAH, 2020; OCHA, 2019a; REACH, 2019).

Mesmo com a diminuição dos embates após assinatura do R-ARCSS, a situação humanitária permanece grave, o que denota uma multiplicidade de fatores que impactam esses indicadores, como os anos anteriores de conflito, falta de investimento em serviços básicos, baixo investimento em desenvolvimento, violência, meios de subsistência destruídos, deslocamentos, violência sexual, redução de educação às crianças, doenças epidêmicas, desastres naturais e perda de produção agrícola. Dos 78 distritos do Sudão do Sul, 45 estão em

extrema necessidade (nível 4, 30% deles em Upper Nile, 21% em Jonglei e 15% em Eastern Equatoria) e 33 em necessidade severa (nível 3) (OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

Por meio do documento Plano de Resposta Humanitária (*Humanitarian Response Plan*, HRP) elaborado pelo OCHA (2019b) a respeito do contexto humanitário no país, estimava-se que, em 2020, cerca de dois terços da população precisariam de algum tipo de ajuda ou proteção, o que contabilizaria 7,5 milhões de pessoas em um país habitado por cerca de 13 milhões. Dentre elas, as mais afetadas pela crise humanitária são crianças e mulheres. Atualmente, o Sudão do Sul consta na colocação 186 de 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (OCHA, 2019a; OCHA, 2019b; UNDP, 2019; UNITED NATIONS, 2020). Ao se consultar a população sul sudanesa, as maiores necessidades apontadas foram, respectivamente: alimentos; saúde; água, higiene e saneamento; itens não alimentícios; e educação, sendo que as demandas variam conforme o local (OCHA, 2019a).

O país se encontra em um estágio de insegurança alimentar severa sem precedentes, em que 6,7 milhões de pessoas são afetadas e mais de 40% dos distritos estão na fase aguda ou ainda pior. Calcula-se que 352 mil mulheres grávidas ou lactantes e 1,3 milhão de crianças abaixo de cinco anos sofrem de desnutrição aguda, o que corresponde a 10% da população e é a taxa mais alta em quatro anos. Houve uma redução na proporção de pessoas em situações catastróficas de insegurança alimentar, mas calcula-se que ainda 20 mil pessoas estejam nessa fase em Jonglei, além de haver novamente o risco de fome em áreas afetadas pela violência, especialmente nesse estado (LOWCOCK, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

O conflito continua sendo o principal causador da insegurança alimentar ao forçar o deslocamento de pessoas, destruir meios de subsistência e diminuir a produção de alimentos. Entretanto, houve a tendência de aumento no preço dos alimentos, queda nos preços do petróleo, infestação de gafanhotos e a COVID-19 que, por meio das medidas preventivas, teve um grande efeito nas redes de suprimento, levando a custos mais elevados e à falta de bens. Consequentemente, outras 1,6 milhão de pessoas se tornaram vulneráveis (LOWCOCK, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b; OCHA, 2020e). Apesar de seu gigantesco potencial produtivo, com um grande volume de terras férteis e aráveis, o Sudão do Sul acaba dependente de seus vizinhos para se abastecer e da ajuda internacional, devido também à ausência de infraestrutura, inovações tecnológicas e indústrias (SILVA, 2018).

Da população total sul sudanesa, 53% são crianças abaixo de 15 anos e 70% são mais novos do que 30 anos, tendo a expectativa de vida de 57 anos. As baixas disponibilidade e acesso a cuidados de saúde causam efeitos como uma das maiores taxas de mortalidade materna (789 por 100 mil nascidos vivos) e abaixo dos cinco anos de idade (90,7 mortes por mil nascidos

vivos). Por volta de 75% das mortes de crianças no país ocorrem devido a doenças que são preveníveis e que não causariam a morte em crianças bem nutridas, como pneumonia, malária e diarreia. Soma-se a isso que o índice de vacinação é baixo, o que causa o aumento dos casos de sarampo. Entre janeiro e junho de 2019, houve um surto de malária, em que 72% das mortes reportadas em instalações de saúde resultaram da doença (ACAPS, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

Estima-se que 56% da população não tenha acesso a cuidados de saúde primários e a taxa de profissionais qualificados por pessoas que necessitam de assistência é 1 a cada 65.574<sup>68</sup>. Das 2300 unidades de saúde, mais de 1300 não são funcionais e quatro em cada cinco são gerenciadas por ONGs. Trabalhadores de saúde passam por diversas dificuldades para fornecer os serviços, como escassez de suprimentos, equipamentos, utilidades (como energia elétrica, água), infraestrutura básica, médicos, supervisores, treinamentos e segurança. O país depende fortemente do apoio de doadores para conseguir remédios e equipamentos médicos. Além disso, cerca de 2,5 milhões de pessoas devem ter algum problema mental em determinado momento, dentre elas 900 mil crianças que sofrem por traumas psicológicos. Não obstante, os serviços para a saúde mental são raros e aqueles especializados estão em sua maioria em Juba, como o único centro médico público com internação psiquiátrica no país. São poucos os sobreviventes de estupro que conseguem acessar o tratamento clínico (ACAPS, 2020; MUGO *et al.*, 2018; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

O acesso à água e saneamento é baixo, em que cerca de 60% das pessoas dependem de fontes de água superficiais ou não tratadas ou têm que caminhar mais de 30 minutos para conseguir obtê-la ou ainda sofrem riscos de proteção no trajeto. Isso contribui para as doenças transmissíveis e, em 86% das famílias, são as mulheres quem buscam água, o que afeta a sua segurança de forma desproporcional. Apenas 19% das famílias possuem boas instalações sanitárias (ACAPS, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

O sistema educacional e a infraestrutura no país são frágeis, em que 60% das escolas e salas de aula primárias e secundárias estão danificadas parcialmente ou completamente. Ao menos 2,2 milhões de crianças estão fora da escola e milhares sofrem o risco de ter que deixar o ambiente escolar. A insegurança tem sido a maior razão para o fechamento de escolas. Das 7,5 milhões de pessoas necessitadas no país, 4 milhões delas são crianças (ACAPS, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b). Em julho de 2019, calculava-se que 19 mil crianças ainda estivessem inseridas em grupos armados e nas forças armadas do país (UNSC, 2020b).

---

<sup>68</sup> O recomendado pela Organização Mundial da Saúde é de 22,8 a cada 10 mil (MUGO *et al.*, 2018).

Em 2020, a segurança a nível subnacional piorou em Lakes, Jonglei, Unity, Warrap e Western Bahr el-Ghazal. As violações de direitos humanos relatadas incluem raptos, assassinatos, prisões e detenções arbitrárias, tortura e maus tratos, violência sexual relacionada ao conflito, roubo e destruição de propriedades civis e recrutamento militar forçado. Dos incidentes relatados entre junho e agosto de 2020, 184 foram atribuídos a milícias e grupos de defesa civil de comunidades, 28 às forças armadas do governo, 20 à FSN, 15 ao SPLM/A-IO e 6 ao Serviço de Segurança Nacional. Apesar da redução da violência política, a violência sexual relacionada ao conflito continuou a ser exercida pelas partes políticas, milícias comunitárias e outros indivíduos armados, aproveitando a falta de proteção e a insegurança (UNSC, 2020f). A violência contra mulheres e meninas ocorre com frequência, tendo 65% delas passado por alguma experiência de violência física ou sexual e 33% das mulheres sofrido violência sexual de um não-parceiro. Esses atos servem como tática nas hostilidades, abrangendo estupro ou estupro coletivo, casamento forçado, escravidão sexual e sequestro (OCHA, 2019a; UNSC, 2020b).

Consequentemente, o país continua sendo considerado em estado de crise de proteção. Estima-se que ao menos 382 mil pessoas morreram desde o início do conflito, sendo metade desse número de forma direta. A insegurança reduz a mobilidade das populações, o que dificulta o acesso à água, comida, serviços e meios de subsistência. Serviços de proteção são poucos ou não existentes para a maior parte da população. Somente 20% das mulheres e meninas em risco possuem acesso a serviços relacionados à violência com base em gênero e apenas 6,5% das crianças em risco conseguem alcançar serviços de proteção à criança e apoio psicossocial. Em termos de justiça, o país sofre com a falta de instituições independentes e eficientes que prezem pelo Estado de direito e os direitos humanos fundamentais. Os recursos para a polícia, cortes, prisões e promotores são escassos e alguns dispositivos de direitos humanos significativos ainda não foram ratificados, o que dificulta o fim da impunidade. Ademais, a oposição política não é tolerada, levando a uma crescente tendência de detenções, prisões arbitrárias e maus tratos (ACAPS, 2020; DAY, 2019; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b; OCHA, 2020b; UNSC, 2020e).

Deve-se frisar que a crise macroeconômica está na base das demais. O Sudão do Sul é o país mais dependente de petróleo do mundo, sendo que este recurso constitui quase a totalidade de suas exportações e cerca de 60% de seu Produto Interno Bruto (PIB). Ao mesmo tempo, o petróleo pouco contribui para gerar empregos e 85% da população trabalhadora não é assalariada, atuando principalmente na agricultura de subsistência e pecuária. A criação de gado é extremamente relevante como fonte de renda e alimento, além de fator sociocultural que representa status e meio de pagamento, o que explica os conflitos por gado. Os gastos

governamentais continuam centrados na defesa, segurança e infraestrutura, deixando de lado serviços básicos e a ajuda humanitária, o que fica evidente com a aplicação de apenas 6% do orçamento nacional em saúde e educação somadas. Além disso, as rendas são utilizadas para o consumo de importados ou desviadas pelas autoridades. Com a chegada da COVID-19, são poucos os meios disponíveis para lidar com os impactos de saúde e socioeconômicos. Conseqüentemente, mais pessoas estão adentrando o índice de pobreza, contabilizando 80% da população vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta (ACAPS, 2020; AFRIYIE; JISONG; APPIAH, 2020; LOWCOCK, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2020e; UNITED NATIONS, 2020).

Ainda outros dados significativos são: somente 25% dos habitantes tem acesso à eletricidade. Apenas 30% conseguem acessar telefones e redes móveis e são poucas as famílias que possuem televisões, internet ou computador. Mídias impressas são distribuídas somente na capital, sendo os rádios uma fonte de informação popular, e alguns meios de comunicação são bloqueados às vezes (OCHA, 2019a).

O clima do país é composto por extremos: secas localizadas e chuvas torrenciais. Padrões chuvosos irregulares afetam as plantações e pastagens, chegando a deslocar comunidades de forma temporária. Um importante desafio enfrentado no país são as enchentes, comuns em determinados períodos, porém que atingiram níveis nunca antes vistos. Em 2019, 900 mil pessoas foram impactadas pelas fortes chuvas e as enchentes em Jonglei, Upper Nile, Warrap, Northern Bahr el Ghazal, Unity, Lakes e Central e Eastern Equatoria. Algumas áreas tornaram-se inacessíveis, dificultando a obtenção de serviços básicos e a atuação dos humanitários em locais que já passavam por diversas vulnerabilidades. É necessário lembrar que as chuvas também elevam os riscos de doenças relacionadas à água, como diarreia aquosa aguda, cólera e malária. No que se refere a mudanças climáticas, o Sudão do Sul está situado entre os cinco países a serem mais afetados (ACAPS, 2020; FAMINE EARLY WARNING SYSTEMS NETWORK, 2020; OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

Destarte, o que dificulta a capacidade de recuperação da população são os choques frequentes, como: alta nos preços de comida, dificuldade em recuperar ativos e propriedades, chuvas irregulares, secas, baixa renda e insegurança, havendo, portanto, múltiplas crises humanitárias no país que se interrelacionam (OCHA, 2019a; OCHA, 2019b).

Mesmo que cerca de 1 milhão de deslocados tenha retornado ao seu local de origem desde novembro de 2017, calcula-se que quase 4 milhões de sul sudaneses ainda estejam deslocados, sendo 1,7 milhão internamente e 2,2 milhões refugiados. Estima-se que mais de 430 mil pessoas estejam em campos ou estruturas similares, sendo 214 mil em *Protection of Civilians*

*sites* (PoCs)<sup>69</sup>. Ademais, o número de deslocados internos cresce e algumas pessoas continuam a se refugiar. Eles aguardam a melhora no quadro de segurança, assim como consideram o acesso a serviços básicos e as oportunidades de subsistência em possíveis áreas de retorno antes de optarem por voltar. A violência intercomunitária, a violência baseada em gênero, a destruição ou ocupação de suas casas, questões legais sobre propriedade, a falta de informação sobre a situação local, as enchentes e a impunidade perante a violação de direitos humanos ainda são preocupações que entram o retorno. Existem também 297 mil refugiados de outros países no Sudão do Sul, vindos em sua maioria do Sudão, RDC, Etiópia e República Centro-Africana, assim como 3 mil solicitantes de asilo (OCHA, 2019a; OCHA, 2019b; OCHA, 2020a).

A COVID trouxe acréscimos aos diversos problemas do país, como: a interrupção de atividades econômicas e das escolas, a redução das remessas e o confinamento que trouxe novas questões referentes à proteção. Em agosto de 2020, havia mais de 2500 casos confirmados de COVID-19 no Sudão do Sul e 47 mortes pela doença, sendo Central Equatoria a área mais atingida. Todavia, acredita-se que haja subnotificação devido à capacidade inadequada de testagem. A assistência de saúde para casos outros que não coronavírus foi impactada e há escassez de Equipamento de Proteção Individual (EPI) (ACAPS, 2020; OCHA, 2020b; USAID, 2020b). No estudo realizado pelo *Africa Center for Strategic Studies*, o Sudão do Sul foi identificado como o país africano com maior risco para a disseminação da COVID-19, devido aos seguintes aspectos: densidade da população urbana, idade das pessoas, deslocamento forçado, liberdade de imprensa restrita, pouca transparência governamental, significância do conflito e o sistema de saúde público. Os efeitos para a população sul sudanesa tendem a ser mais profundos do que em qualquer outro lugar da região em razão das vulnerabilidades e da crise humanitária prolongada. Referente às medidas estabelecidas para a prevenção do coronavírus, houve violações como detenção e prisão arbitrárias, extorsão e maus tratos por parte das forças de segurança e de defesa nacional. As restrições estabelecidas pelo governo trouxeram efeitos negativos para as operações humanitárias e as PKO, as quais já lidam com dificuldades variadas para executar suas tarefas. Estas questões são abordadas nos tópicos seguintes (UNSC, 2020e).

---

<sup>69</sup>Os PoCs são similares a campos de deslocados, porém gerenciados pela UNMISS. Mais informações sobre eles são apresentadas no próximo capítulo.

#### 4.2.2 Os desafios ao fornecimento de ajuda

Mesmo antes do conflito, as condições locais eram primárias e as ações humanitárias precisavam investir financeira e logisticamente para conseguir o mínimo necessário para que seus funcionários pudessem atuar (STODDARD; JILLANI, 2016).

Com o início dos confrontos em Juba, a insegurança se tornou tamanha que civis da Missão e humanitários tiveram que ser evacuados. Em seguida, os embates alcançaram outras áreas do país, particularmente o Nordeste, de maioria *Nuer* e onde a oposição está situada (ÁVILA; GOLDONI, 2019). Instalações e ativos de agências foram amplamente destruídos ou roubados. Foram poucas as que mantiveram suas atividades nas zonas de conflito, estando a maioria restrita aos PoCs e a locais distantes. As organizações de desenvolvimento, as quais têm menor aceitação de risco, se retiraram e houve uma mudança em direção à entrega de ajuda humanitária básica. A título de exemplo, houve um decréscimo de 12% de agências atuantes e de 36% nos projetos humanitários na região conhecida como Greater Upper Nile. Apenas grandes organizações com financiamento independente, modelos de entrega ímpares e mecanismos de segurança robustos conseguiam atuar para além dos PoCs. A ONG Médicos Sem Fronteiras (MSF) e o CICV foram umas das poucas que puderam preservar suas atividades estáticas (STODDARD; JILLANI, 2016).

No Ato de 2016 sobre Organizações Não-Governamentais no Sudão do Sul, foi criada uma estrutura legal para o registro, monitoramento das operações e coordenação das ONGs. Definiu-se que elas deveriam realizar os trabalhos humanitários com base em princípios, tais quais: justiça na escolha da área geográfica para o estabelecimento das atividades, considerando as maiores necessidades; prestação de conta aos beneficiários, doadores e certas instituições públicas; não discriminação com base em gênero, etnia, afiliação política, raça ou crença religiosa; e respeito à soberania do Sudão do Sul, suas leis e instituições (SUDÃO DO SUL, 2016).

No entanto, em seus estudos em 2016, Stoddard e Jillani (2016) identificaram as questões de segurança como determinantes para definir os locais, o tipo e quando os programas seriam realizados, causando a centralização em determinados pontos. Os humanitários limitaram o seu movimento, criaram toques de recolher e, mesmo com o aumento de funcionários, a maioria deles se concentrou na capital. As organizações tendiam a atuar por meio de respostas rápidas ou entregas móveis, principalmente aéreas, por causa do difícil acesso pelas estradas, o que gerava problemas como cobertura cara e dispersa. Em 2017, o Relatório Final do Painel de Especialistas assessorando o Comitê de Sanções ao Sudão do Sul alertou que a situação do país

continha alto grau de violência contra humanitários. Nele, o governo e seus apoiadores foram acusados de manchar a imagem da ONU e da UNMISS, fazendo com que os ataques contra estes atores fossem compreendidos como defesa da soberania nacional (MURPHY, 2017).

Em 2020, o planejamento pensado era direcionar os esforços dos humanitários junto aos atores de desenvolvimento para possíveis áreas de retorno de deslocados que enfrentam necessidades agudas. Os objetivos estratégicos abrangentes compreendiam: a redução da mortalidade e morbidade, incluindo o sofrimento advindo de incidentes e ameaças de proteção<sup>70</sup>; facilitação do acesso a serviços básicos críticos; e viabilização de que as pessoas vulneráveis se recuperem de crises, construindo resiliência em locais específicos. Perante as 7,5 milhões de pessoas em necessidade, visava-se alcançar 5,6 milhões por meio de respostas estáticas e móveis, o que demandaria 1,5 bilhões de dólares para ser executado. Contudo, em 2019, apenas 67% do recurso requerido foi recebido, menor porcentagem desde 2016<sup>71</sup>. Em relação ao HRP do OCHA, 63 ONGs internacionais, 143 ONGs nacionais e 11 entidades da ONU inseriram projetos no plano de 2020<sup>72</sup> (OCHA, 2019b).

Entretanto, o cenário planejado foi alterado com o advento do coronavírus. Foi criado um adendo a respeito da COVID-19: o que fora previsto e atividades já realizadas antes do surgimento da doença devem ser mantidas simultaneamente à resposta para as novas necessidades geradas pelo vírus. As mudanças apresentadas nesse documento apontam o cancelamento de projetos que somam 39 milhões de dólares devido a constrangimentos operacionais. Ao mesmo tempo, anteriormente, previa-se o auxílio a 5,8 milhões de pessoas, porém com a chegada da doença ao país, os programas humanitários passaram a abarcar 7,5 milhões. Atualmente, os humanitários dão apoio ao gerenciamento da pandemia ao longo de todos os setores, pensando também nos efeitos socioeconômicos causados por ela (OCHA, 2020b; OCHA, 2020e).

Para cumprir com suas tarefas, as agências humanitárias devem manter a capacidade de agir rapidamente e se adaptar às mudanças nos contextos. Não obstante, algumas dificuldades são enfrentadas, como: restrições de movimento, impedimentos burocráticos, violência contra humanitários e insegurança causada pelas emboscadas nas estradas e pela violência

---

<sup>70</sup>Os serviços de proteção abarcam gerenciamento de casos, avaliações de proteção, apoio a pessoas com necessidades específicas e psicossociais, programas voltados à violência com base em gênero e apoio a questões de propriedade (OCHA, 2019b).

<sup>71</sup>Mesmo que as necessidades sejam cumulativas, o financiamento tende a se manter ao longo do tempo (OCHA, 2019b).

<sup>72</sup>Ainda outras organizações de fora do plano fornecem ajuda humanitária no país, coordenando e colaborando com ele, como o Movimento da Cruz Vermelha e o MSF (OCHA, 2019b).

intercomunitária (OCHA, 2019b; OCHA, 2020e). No R-ARCSS, está prevista a criação de ambientes operacional, administrativo, legal e político que favoreçam a entrega de ajuda e proteção humanitária. Nele consta: a garantia de acesso aos civis em necessidade, incluindo o uso de corredores humanitários seguros; procedimentos rápidos e instituições para o fornecimento de vistos aos funcionários humanitários e para importações e desembarques aduaneiros para recursos da ajuda; e, em um período de transição de doze meses, a revisão do Ato para ONGs de 2016, de modo a fazer com que a lei corresponda às melhores práticas (SUDÃO DO SUL, 2018). A Declaração de Roma reafirma a permissão ao acesso humanitário contínuo e ininterrupto (SUDÃO DO SUL, 2020).

Com a assinatura do acordo de paz o acesso melhorou em algumas instâncias. No documento do OCHA (2020c) sobre a situação dos acessos humanitários durante o ano de 2019, foram relatados 535 incidentes (em comparação aos 760 do ano anterior), em que 60% foram violentos e resultaram na morte de 3 trabalhadores humanitários (grande queda em relação à 2018). Contudo, vários ocorridos acabam subnotificados. Além disso, em dezembro de 2019, houve piora no acesso, sendo que relatos sobre violência contra humanitários e criminalidade quase dobraram em comparação a novembro, o que ocasionou a redução da presença humanitária em alguns locais de Upper Nile (UNSC, 2020d). Embora os humanitários na maioria das vezes não sejam alvos diretos, ainda existem ameaças devido ao contexto de insegurança, fazendo com que tanto eles quanto os *peacekeepers* continuem a sofrer ataques (OCHA, 2019a; UNSC, 2020f).

No início de 2020, houve certa melhora para o acesso humanitário devido à diminuição dos embates entre grupos armados quando houve a formação do governo de transição. Contudo, nesse período, 170 incidentes de acesso foram relatados, consistindo no aumento de 18% em comparação a 2019 (144 casos), o que se explica pela violência intercomunitária em lugares em que antes não havia conflito armado. Desses eventos, 51% foram violentos e mais de 113 humanitários foram realocados em razão do incremento das tensões. Ampliaram-se os casos de emboscadas (24 ocorridos comparados a 15 no ano anterior) e ataques aos humanitários e a comboios nas estradas<sup>73</sup> (OCHA, 2020b; OCHA, 2020g).

Devem ser destacados os crescentes impedimentos burocráticos. Foram reportados casos de imposição de taxas, extorsão, interferência nos processos de recrutamento, duplicação de registro e inconsistência na implementação de políticas, fatores que ocasionaram atrasos ou impediram as operações humanitárias. Ademais, o aumento da violência entre comunidades,

---

<sup>73</sup>O aumento dos movimentos nas estradas também resultou em maior exposição dos humanitários à criminalidade e emboscadas (OCHA, 2020b).

especialmente em Jonglei<sup>74</sup> e Lakes, e os embates entre a FSN, as forças do governo e o SPLA-IO afetaram as atividades ao provocarem novas necessidades e criarem mais insegurança (OCHA, 2020b; OCHA, 2020e).

Em relação à pandemia da COVID-19 no Sudão do Sul, os riscos por ela trazidos são mais do que a emergência de saúde nacional, visto que ela afeta o cenário humanitário e os progressos políticos e socioeconômicos conquistados nos últimos anos (OCHA, 2020b). Com sua chegada, as medidas tomadas para conter o seu avanço acentuaram as dificuldades de acesso e resultaram em novos obstáculos para a entrega de ajuda. Como os quatro primeiros confirmados contaminados no país foram funcionários da ONU, isso levou a ofensas das mídias sociais e um sentimento contrário aos estrangeiros e à ONU. Esse discurso de ódio trouxe abusos verbais e ameaças contra os profissionais da Organização. As forças de segurança sul sudanesas também bloquearam o movimento para entrada e saída das bases da ONU em várias áreas, incluindo em PoCs, o que impactou o fornecimento de auxílio para deslocados (OCHA, 2020e).

Além disso, foram implementadas limitações de movimento que fecharam o Aeroporto Internacional de Juba, restrições de vistos e o fechamento de fronteiras, atitudes que refrearam o deslocamento de funcionários, inclusive aqueles contratados para gerenciar questões relativas ao coronavírus. Outros impedimentos foram referentes aos voos internos com passageiros, afetando o Serviço Aéreo Humanitário das Nações Unidas (UNHAS) e outros voos humanitários. Transportes essenciais, como evacuações médicas, foram atrasados, o que veio a melhorar em maio. Embora o recebimento de cargas, combustível e alimentos tenham continuado a funcionar, alguns envios de carga foram afetados, como caminhões das agências da ONU que não puderam adentrar a fronteira devido à ausência de certificado de liberação em relação à COVID-19 para os motoristas. Em termos gerais, houve falta de clareza sobre as exigências, o que impactou a velocidade com que os humanitários conseguiam prover ajuda ao redor do país, assim como realizar rotação de funcionários e avaliações. Algo particularmente atingido foi a capacidade de resposta rápida (OCHA, 2020e; UNSC, 2020e).

De julho a setembro de 2020, foram reportados 117 incidentes de acesso (de 450 ao longo do ano), sendo metade deles violentos ou com ameaça de violência. Nesse período, o acesso humanitário melhorou em virtude da redução da violência subnacional perante a estação

---

<sup>74</sup>A violência em Jonglei alcançou níveis nunca vistos antes (UNSC, 2020f). O Programa Mundial de Alimentos (PMA) demonstrou preocupação e relatou que o espaço humanitário sofreu com os conflitos recentes, havendo casos de destruição e roubos de suprimentos, mortes de funcionários e incapacidade de garantir um espaço operacional seguro. Como resultado, houve atrasos e suspensão de ações. Houve um diálogo com as partes para propor uma pausa humanitária que permitisse o envio de ajuda e serviços para a população (WFP, 2020).

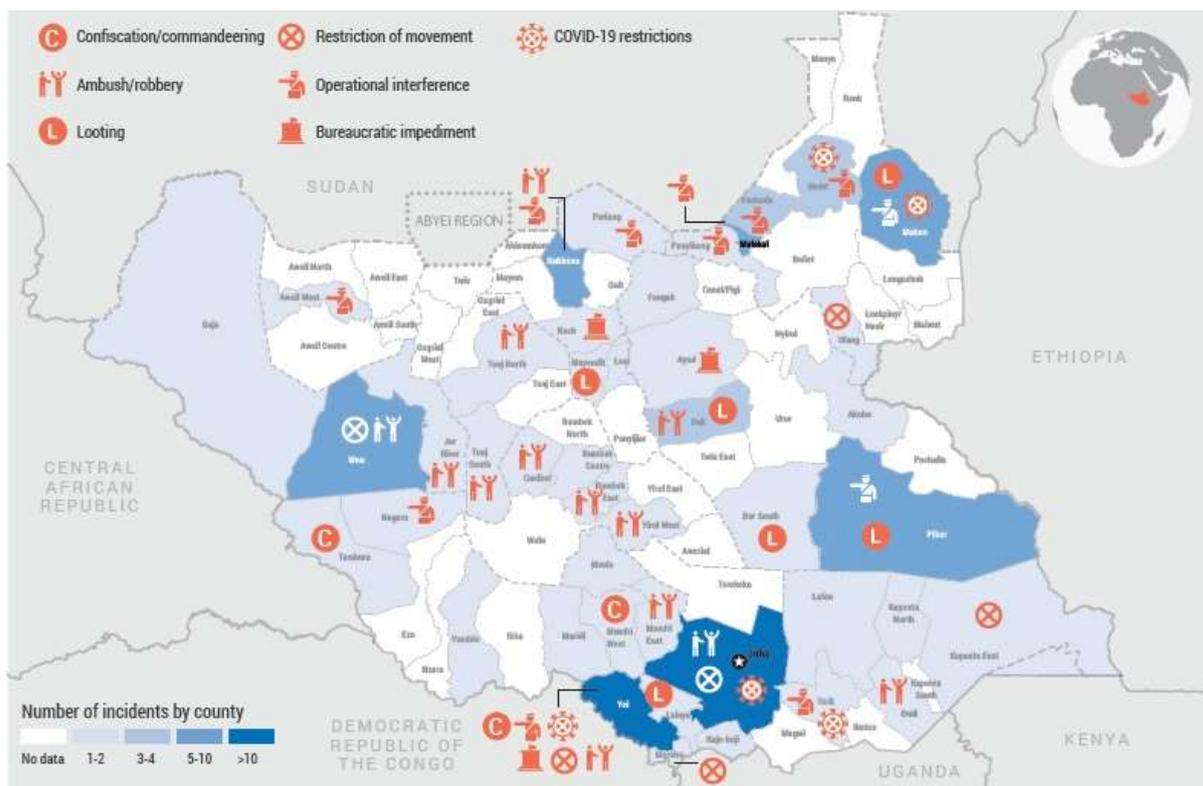
chuvosa. Entretanto, houve vários ataques contra veículos claramente humanitários, dentre eles 13 emboscadas que danificaram ativos e feriram servidores, o que representa um aumento em comparação a 2019. Os incidentes referentes ao coronavírus diminuíram (de 22 para 5) e a quarentena obrigatória e o certificado “livre de COVID” para viagens internas foram retirados. Por conseguinte, houve mais liberdade de movimento, porém os humanitários sofreram intimidação e assédio ao realizar seus esforços contra a pandemia e continuaram os atrasos relativos às permissões para a entrada de funcionários no país. Com as enchentes, algumas atividades foram suspensas e trabalhadores realocados. Dos incidentes registrados, 32% foram violência contra funcionários, 18% violência contra ativos, 15% impedimentos burocráticos, 14% interferência operacional, 9% hostilidades ativas, 8% restrição de movimento e 4% limitações devido ao coronavírus. Os responsáveis por esses atos foram, em sua maioria, criminosos (33%), depois civis (23%), forças de segurança estatais (18%) e autoridades civis estatais (16%). A maioria dos ocorridos foi de gravidade moderada (41%), seguidos por significativa (38%) (OCHA, 2020h).

No Relatório da Comissão de Direitos Humanos no Sudão do Sul, consta que uma das razões para a insegurança alimentar aguda foram os impedimentos deliberados à ajuda humanitária. As partes realizaram essas políticas como estratégia de privar as comunidades inimigas de recursos, obrigar indivíduos a adentrarem facções ou forçar o deslocamento para expropriar terras<sup>75</sup>. O documento também identificou as forças governamentais como as principais responsáveis pelos ataques aos civis, o que inclui restrições arbitrárias à assistência, violando o DIH e os Direitos Humanos (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2020). O CSNU alertou para a tendência crescente de intimidação e assédio aos humanitários (UNSC, 2020b).

---

<sup>75</sup>Essa atitude implica na violação ao Segundo Protocolo Adicional das Convenções de Genebra de 1949, o qual proíbe a fome como método de guerra (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2020).

Mapa 2 – Incidentes de acesso e principais constrangimentos: julho a setembro de 2020



Fonte: OCHA (2020g).

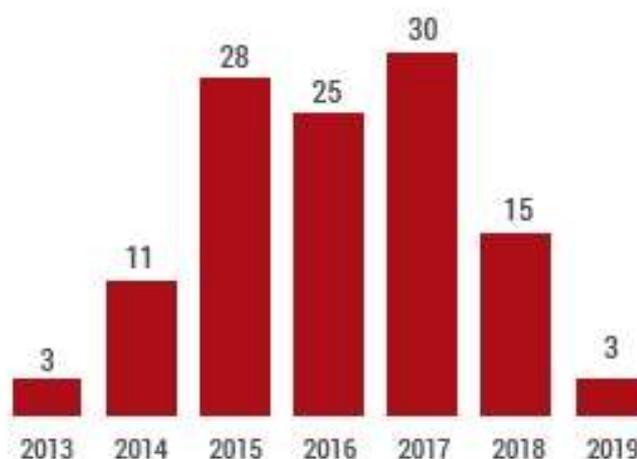
O Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários e Coordenador de Ajuda Emergencial, Mark Lowcock (2020), afirmou que o acesso humanitário tem sido um desafio no país ao longo dos anos e que a pandemia e a violência acentuam essas dificuldades, limitando a capacidade de alcance a determinados locais. Ele também pontuou que o Sudão do Sul continua sendo um dos lugares mais perigosos para os humanitários no mundo.

Em 2019, a violência permaneceu o maior desafio para o acesso no país. Em termos de ações violentas, Central Equatoria foi considerado o local mais inseguro para os humanitários, seguido por Upper Nile. Criminosos ou desconhecidos foram apontados como responsáveis por 44% dos ocorridos, enquanto forças de segurança estatais por 25% e forças armadas não-estatais por 8% deles. Os ataques a funcionários e instalações médicas continuaram acontecendo. Na fronteira com a RDC, centros de triagem para o vírus do ebola foram fechados após ações que causaram as mortes de três profissionais. Os incidentes mais graves relatados foram: assaltos físicos, emboscadas, trabalhadores feridos, detenções, incursões, roubos e saques. A violência contra os servidores compõe a maior parte dos casos (60%), seguida por violência contra instalações e ativos (26%) e hostilidades ativas (14%). Tanto autoridades estatais, quanto não estatais e criminosos foram cada responsáveis por quase um terço dos acontecimentos relevantes

(OCHA, 2020c). Os funcionários nacionais estão em maior risco do que os internacionais devido à violência diretamente vinculada ao conflito, no que se refere a questões étnicas. Enquanto isso, a insegurança para os internacionais é bem reduzida, possuindo maior liberdade de movimento e acesso seguro (STODDARD; JILLANI, 2016).

Entre fevereiro e maio de 2020, as hostilidades por vingança, disputas por gado e conflito intercomunitário causaram a suspensão de serviços humanitários em algumas áreas, enquanto atividades militares em Central Equatoria também interromperam ações humanitárias e o acesso à população (UNSC, 2020e). Segundo a USAID (2020a), até meados de 2020, houve ampliação significativa de saques e roubos de suprimentos em comboios e instalações. Entre junho e final de agosto foram relatados 10 casos de suprimentos roubados, em comparação com apenas um em 2019. As pressões econômicas afetam as altas taxas de criminalidade e a disputa por recursos (SHEARER, 2020b; UNSC, 2020d; UNSC, 2020f).

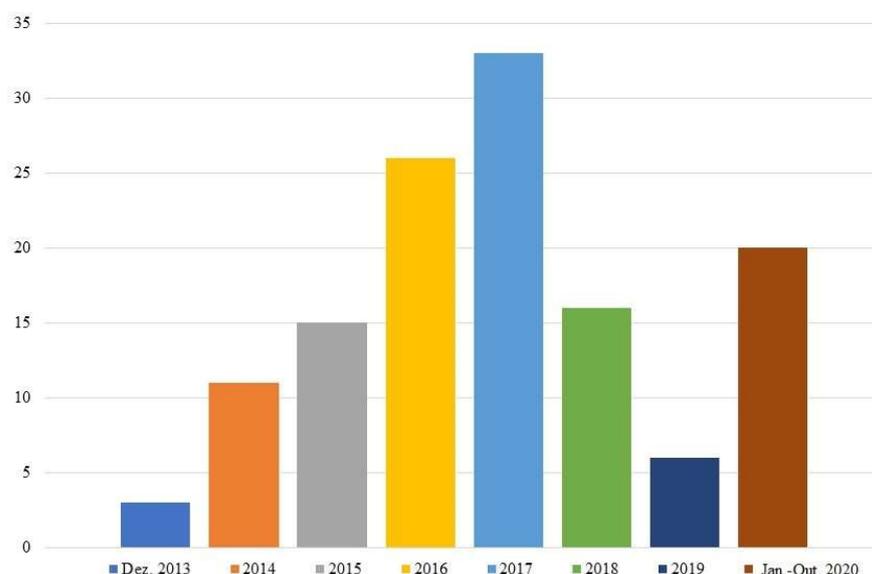
Gráfico 1 – Humanitários mortos por ano segundo o OCHA



Fonte: OCHA (2020c).

De acordo com o *The Aid Worker Security Database* (2020), base de dados que compila e detalha todos os ocorridos de segurança envolvendo agentes humanitários, eles somaram 58 no Sudão do Sul em 2020, com 20 mortes. Os casos mais comuns foram compostos por tiros, tendo as emboscadas como contexto e as rodovias como localização. Contudo, grande parte dos dados não consegue identificar a autoria dos atos. Desde o início do conflito até o momento analisado (final de outubro de 2020), contabilizam-se 481 incidentes e 130 mortes<sup>76</sup>.

<sup>76</sup>A vasta maioria das vítimas eram sul sudanesas (USAID, 2020a).

Gráfico 2 – Humanitários mortos por ano, com base no *The Aid Worker Security Database*

Fonte: criação própria com base no *The Aid Worker Security Database* (2020).

Strohmeier, Scholte e Ager (2018) identificaram que os agentes humanitários atuantes em território sul sudanês acabaram sofrendo eventos traumáticos e estresse crônico, apresentando sintomas e indicadores como depressão (39%), ansiedade (38%), consumo excessivo de álcool (cerca de 35%), transtorno de estresse pós-traumático (24%), Burnout (24%) e despersonalização (19%). Os dados obtidos demonstraram uma taxa acima da prevista para casos ansiedade (12% em humanitários em outros países) e para o consumo de álcool, sendo que os índices de ansiedade eram maiores conforme a quantidade de anos trabalhados no Sudão do Sul. Dentre os principais fatores estressantes relatados estavam a incerteza sobre a estabilidade política no país (41%); as dificuldades de movimentação, restrições, ameaças em *checkpoints* e estradas irregulares (38%); segurança armada presente nos locais de trabalho e moradia (18,8%); e criticismo da mídia ou da comunidade local (7,2%). Por fim, os resultados alcançados foram que os humanitários no Sudão do Sul passaram por níveis consideráveis de problemas que afetam a saúde mental. O estresse crônico foi o fator mais relacionado às adversidades, devido aos efeitos do estresse diário em cenários de instabilidade e conflito. Os autores trazem como métodos preventivos a serem adotados a disseminação de protocolos de evacuação e segurança, assim como a garantia de que os funcionários serão auxiliados quando necessitarem.

Segundo o *Logistics Cluster* (2020), setor responsável pela logística e liderado pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), o país é um dos mais desafiadores para se operar em termos logísticos. Ele afirma que as lacunas no Sudão do Sul são compostas por: constrangimentos físicos para acesso a localizações remotas, alcançáveis apenas por meios aéreos; insegurança nas principais rotas de suprimento, o que dificulta que o movimento de cargas humanitárias seja realizado pelas organizações isoladamente; necessidade de maior habilidade dos funcionários locais; demandas de coordenação logística e compartilhamento de informações de maneira a mitigar as duplicações de esforços e assegurar ações eficientes e seguras; falta de estradas comerciais e transportes por rio fora da capital; e escassez de locais para armazenamento comum em zonas remotas, o que é um entrave para o envio de suprimentos antes do início do período chuvoso.

As estradas sul sudanesas são consideradas algumas das menos desenvolvidas no mundo e durante o longo período chuvoso, cerca de 60% das já limitadas redes ficam inacessíveis, particularmente em Unity, Jonglei e Upper Nile, o que leva os humanitários a terem que utilizar transporte aéreo como último recurso para chegar à população, o que encarece a operação. Mesmo assim, as pistas de pouso são de baixa qualidade, sendo que locais para realizar a manutenção de aviões e combustíveis não estão amplamente disponíveis. Uma das propostas atuais é que se reduza a dependência de transporte aéreo, optando pelo uso de estradas e rios com apoio logístico coordenado. Outra saída é que as entregas de alimento sejam realizadas o mais rápido possível, antes que as temporadas de chuva se reiniciem. Esse pré-posicionamento de itens de ajuda humanitária é importante para permitir o auxílio mesmo em meio ao período chuvoso. E, por fim, há a presença de minas e explosivos como outra vicissitude (OCHA, 2019a; OCHA, 2019b; OCHA, 2020b; OCHA 2020e; USAID, 2020a).

Além disso, a logística necessária para atender à população se soma à logística própria dos humanitários para manter seus funcionários deslocados em campo (ÁVILA; GOLDONI, 2019). São necessários mecanismos estáticos, móveis e de resposta rápida para conseguir atingir variados grupos de pessoas. Por meio dos centros humanitários, buscam-se criar ambientes seguros para trabalhadores atuarem de maneira mais abrangente. Essa também é uma forma de facilitar a coordenação entre agências e setores. São identificados locais de altas necessidades e implementados esses centros. Para constitui-los, são realizados diálogos com autoridades em todos os níveis de forma a permitir o estabelecimento do espaço humanitário e um ambiente favorável (OCHA, 2019b).

Como modo de melhorar a eficiência dos programas humanitários, o grupo REACH (2019) fez um estudo para avaliar como os servidores e seus programas estavam sendo

percebidos pelas populações no Sudão do Sul. Dos locais avaliados, 66% informaram ter recebido algum tipo de assistência humanitária nos seis meses anteriores e 54% destes acreditam que a ajuda foi do tipo mais necessário no momento. Ademais, 43% demonstraram satisfação com o auxílio, sendo a maioria em Western Equatoria (78% do estado) e os mais baixos nos Bahr el Ghazals, tendo somente 7% de satisfação em Northern Bahr el Ghazal. A maior causa de insatisfação relatada foi a insuficiência ou o curto período de fornecimento. Entrevistados de todos os locais disseram que sentem que diversos tipos de assistência estão faltando em suas comunidades.

Referente à consciência sobre o fornecimento de ajuda, 61% dos locais avaliados que receberam assistência informaram que a maioria das pessoas acreditava receber informações suficientes sobre as ações humanitárias, aspecto que variava entre os diferentes estados. A pesquisa indicou que 44% disseram que sentiam que suas opiniões eram consideradas pelos humanitários; muitos afirmaram que mesmo avaliados por estes, receberam pouca ou nenhuma ajuda. No que tange ao respeito dado às populações, 80% se sentiram respeitados pelos humanitários, sendo os casos de desrespeito relacionados a: falta de respostas e retornos às reclamações e após as avaliações feitas por humanitários; falha em cumprir com os projetos, sem dar explicações, especialmente os de infraestrutura; e a participação de atores não-humanitários no fornecimento de ajuda. Verificou-se também um distanciamento entre a existência de instrumentos para reclamações e o conhecimento da comunidade sobre eles. Tornou-se claro o anseio da população por mais comunicações e consultas (REACH, 2019).

Nesse sentido, a maioria dos entrevistados demonstrou falta de entendimento sobre a elegibilidade para a ajuda. Com respeito à justiça das operações humanitárias, em termos de imparcialidade, 41% entendem o auxílio como direcionado àqueles mais necessitados, variando muito em cada ponto do país. Já 57% dos que a compreendem como injusta justificaram seu posicionamento por efeito da assistência limitada e insuficiente, pois grupos mais vulneráveis deixaram de ser atendidos, mas não que os recebedores não eram merecedores. Para 19%, o acesso à assistência acaba expondo a problemas de segurança, sendo os maiores medos em relação a roubos dos suprimentos. Em Eastern Equatoria, essa porcentagem foi maior e a única que atingiu mais da metade, alcançando 58%. As distâncias para os locais de distribuição foram colocadas como um elemento central para a segurança e proteção, atrelando também a percepção de justiça as elas (REACH, 2019).

Apresentadas as questões humanitárias no Sudão do Sul, a seguir, um ator central para a análise proposta é introduzido: a UNMISS. Nas informações trazidas, enfatizam-se os elementos que a relacionam ao ambiente humanitário.

### 4.3 A UNMISS

#### 4.3.1 Origem

A UNMISS se iniciou em 9 de julho de 2011 com a Resolução do CSNU nº1996, substituindo a antiga Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS). Seu componente inicial era de 7.000 militares, 900 policiais e civis, mas tinha como objetivo futuro baixar a quantidade de militares para 6.000 (UNSC, 2011).

A Resolução que a originou, em um período de certa estabilidade, ressaltava uma abordagem abrangente e integrada a respeito da construção e consolidação da paz. Ela pontuava a necessidade da proteção de civis, porém tinha como ênfase o apoio às instituições governamentais, à autoridade estatal e a criação de capacidade, fundamentais para a estruturação do Estado. Naquele momento, os principais riscos de segurança e políticos eram as disputas com o Sudão e a implementação do CPA, além de milícias, má governança, gerenciamento do petróleo, falta de coesão nas instituições de segurança nacionais, violência entre comunidades e rebeliões locais (UNSC, 2011; UNSC, 2018).

Sua organização, considerada modelo para as demais PKO, é formada por escritórios de campo em cada um dos dez estados que compõem o país, havendo um Coordenador Estadual para cada, com bastante autoridade para coordenar as funções e operações da UNMISS, sendo as atividades dos componentes determinadas a nível estadual (AGUILAR; ÁVILA, 2020). Essa configuração permite que a Missão utilize diferentes abordagens, conforme as necessidades específicas, o que é interessante, visto que em certas áreas o conflito é mais intercomunitário e em outras é mais voltado para os embates nacionais. A intenção dessa estrutura é criar uma ponte entre questões locais e nacionais. Todavia, a descentralização traz desafios, pois a autoridade local exige um líder qualificado; nas vezes em que a Missão não teve um bom desempenho, funcionários reclamaram do poder fornecido a esses comandantes (DAY, 2019).

A UNMISS, ao ser uma missão pautada no Capítulo Sete da Carta da ONU, permite o emprego de todos os meios necessários para proteger os civis, seus funcionários e os humanitários, dentre eles o uso da força<sup>77</sup> (ALVES; SOUZA 2018). No entanto, em 2013,

---

<sup>77</sup>Esse capítulo aborda as ações referentes a ameaças e ruptura da paz e atos de agressão. Segundo seu artigo número 42: “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas” (ONU, 1945, p.26).

Fenton e Loughna (2013) alertavam que seus mandatos eram muito abrangentes e ambíguos, o que ficava evidente em seus objetivos de proteção de civis altamente ambiciosos, sem haver uma compreensão clara sobre o que esperar nesse aspecto. Um dos maiores problemas era a falta de direcionamento sobre como agir quando as forças de segurança do próprio país ameaçavam a população, o que gerava a percepção de que a Missão era incapaz ou não queria desafiar o governo, fazendo com ela não fosse vista como neutra ou apta para transformações.

Ademais, o CSNU não conseguiu visualizar a instabilidade presente e prever a possibilidade da eclosão de violência em níveis severos. Com a piora da situação em 2013, o surgimento do conflito, crise humanitária, violência, deterioração da segurança e contínuo status do cenário como ameaça internacional à paz e segurança regionais, a partir da Resolução 2132 do CSNU, a Missão foi ampliada, focando na entrega de assistência humanitária e na proteção de civis. A quantidade de 7 mil militares passou para 12.500. Mesmo afirmada desde o início da Missão, a partir da guerra civil composta por alguns traços de limpeza étnica, a proteção contra ameaças físicas passou a contar com o emprego de militares e policiais em grau mais elevado, principalmente perante a formação dos PoCs. Entretanto, como o CSNU não havia tratado especificamente da proteção de civis ao fazer a transição entre UNMIS e UNMISS, quando o conflito despontou, a Missão não possuía capacidade para lidar com a situação. As dificuldades aumentaram quando o governo a acusou de estar ajudando os rebeldes, resultando em violações do acordo entre o governo e a Missão, obstruções e assédio à UNMISS, o que iria se manter ao longo do tempo (AGUILAR; ÁVILA, 2020; MURPHY, 2017; UNSC, 2013).

Em maio de 2014, o CSNU aprovou a Resolução 2155 que deu destaque à proteção de civis, às condições necessárias para a assistência humanitária, ao monitoramento de direitos humanos e à aplicação do acordo de cessar hostilidades. Dentre outras questões, os níveis de força deveriam ser ampliados, a proteção de civis seria prioridade e os patrulhamentos deveriam aumentar (UNSC, 2014). A Resolução tornou a UNMISS a força primária de proteção (MURPHY, 2017). O mandato de ajudar na construção de capacidade do governo foi retirado, pois havia receios de que a assistência a ele demonstraria apoio político, facilitando seus esforços no conflito (UNSC, 2018).

Devido aos acontecimentos de julho de 2016, a UNMISS acionou seu modo de gerenciamento de crise, porém foi muito criticada por não conseguir enfrentar aquele quadro no que diz respeito à proteção de civis. Esse cenário já havia sido previsto em uma nota confidencial que afirmava que o plano de contingência teria problemas para protegê-los e que a prioridade seria dada aos humanitários e funcionários da ONU. Soldados da UNMISS ficaram em suas bases, se recusaram a agir ou abandonaram seus postos ao invés de atuarem na proteção de civis

durante os embates, o que resultou na falta de confiança da população e dos humanitários na Missão. Logo, várias organizações humanitárias pediram para que a ONU melhorasse o mandato de proteção de civis e ajudasse no fornecimento de assistência (MURPHY, 2017; OCI, 2016c; OCI, 2016e).

Em agosto daquele ano, o CSNU, por meio da Resolução 2304, aumentou as tropas para 17 mil e abordou como principais questões a proteção de civis, a escalada de violência, as violações aos direitos humanos, os obstáculos às ações da UNMISS e dos humanitários, o embargo de armas e a formação e implementação da Força de Proteção Regional (FPR), constituída por 4 mil componentes de tropas africanas. O mandato desta era melhorar a proteção de civis e a segurança na capital, garantindo a entrada e saída da cidade, além de assegurar instalações essenciais. A Resolução foi considerada robusta, de uma forma incomum, fazendo com que o governo fosse contrário a ela, o que aumentou as tensões (MURPHY, 2017; UNITED NATIONS, 2016b; UNSC, 2018).

Entre 2017 e 2019, a estratégia da UNMISS era pautada na proteção de civis, quando havia instabilidade, e na construção da paz durável, conforme as condições iam melhorando. No Conceito da Missão de 2017, estava previsto que ela contribuiria, dentre outros fatores, para a melhora das necessidades humanitárias agudas da população e melhor acesso dos humanitários e da UNMISS. Os documentos de planejamento estratégico e operacional abarcavam uma perspectiva de “tudo da ONU”, em que a Missão coordena de forma integrada com seus componentes e a Equipe de País das Nações Unidas (*United Nations Country Team, UNCT*)<sup>78</sup> (DAY, 2019).

#### 4.3.2 Atuais objetivos

A UNMISS está entre as PKO mais desafiadoras da atualidade. O Sudão do Sul constitui um cenário extraordinariamente complexo e árduo, o que implica que muitas das capacidades e ferramentas tradicionais da ONU não sejam facilmente aplicadas. Em muitos contextos, o governo fornece certo grau de segurança e serviços essenciais, porém nesse país isso não ocorre, exigindo uma resposta de larga escala da Missão. Há um mandato ambicioso combinado com recursos finitos, o que ocasiona lacunas a respeito das expectativas em relação à UNMISS e suas realizações. Há momentos em que a Missão se apresenta como de apoio limitado, função indireta

---

<sup>78</sup> O UNCT abrange todas as agências, programas, fundos e entidades relacionados à ONU em cada país.

ou de coordenação. Em outros, ela aparece como ator central na visão da população sul sudanesa (DAY, 2019; MURPHY, 2017).

Em 2018, foram realizadas revisões das maiores PKO existentes, dentre elas a UNMISS. Uma das temáticas abordadas era a sinergia entre a Missão, o UNCT e parceiros internacionais, visando objetivos estratégicos comuns. Nessa avaliação, a proteção de civis foi compreendida como o maior desafio do mandato, pois abarca alerta antecipado, dissuasão, segurança dentro e fora dos PoCs, prevenção de violência sexual e de gênero, auxílio às 2 milhões de pessoas deslocadas, gerenciamento de conflitos locais e a criação de um ambiente seguro para o retorno voluntário de deslocados. Por um lado, o Secretário-Geral afirmou que a UNMISS, a ONU como um todo e as ONGs parceiras possuem tarefas complementares para a proteção de civis, mas isso não significa que necessariamente atuem de maneira conjunta. Por outro, ele defendeu que deva haver uma abordagem integrada de proteção por parte da ONU, como forma de suprir as falhas, evitar duplicações e criar sinergia (UNSC, 2018).

Nessa época, o Secretário-Geral compreendia que o ambiente de atuação para os humanitários estava cada vez mais complicado e perigoso. Embora o Presidente do Sudão do Sul tenha dado a ordem de se garantir acesso ilimitado para os humanitários em 2017, as dificuldades mencionadas no tópico anterior se mantêm e trabalhadores continuam a ser feridos, assediados e mortos. O apoio da Missão aos humanitários abrange o fornecimento de segurança nos PoCs, transporte aéreo, segurança de rotas e áreas por meio de escoltas e patrulhas, negociação de acesso com indivíduos armados, troca de informações, apoio à realocação e desminagem (UNSC, 2018).

A Resolução mais atual da UNMISS, a 2514 (2020), considera que a situação no país continua uma ameaça à paz e segurança internacionais na região. A força da Missão é composta por no máximo 17 mil militares parte das tropas e da FPR, além de 2.101 policiais. O documento autoriza o uso de todos os meios necessários para cumprir as determinadas tarefas: proteção de civis; criação de condições favoráveis à entrega de ajuda humanitária; apoio ao R-ARCSS e ao processo de paz; e o monitoramento e investigação de direitos humanos. Para a construção de condições favoráveis à entrega de ajuda, estão as seguintes ações: em coordenação próxima com os humanitários, favorecer a criação de um ambiente de segurança que auxilie na entrega de ajuda, também de maneira a permitir o acesso seguro, desimpedido e rápido dos humanitários àqueles em necessidade; preservar a liberdade de movimento e segurança para a ONU e pessoal associado; e garantir a segurança de instalações e equipamentos. Há também autorização para emprego de todos os meios para controlar qualquer ator que esteja preparando ou realizando ataques contra PoCs, instalações ou funcionários da ONU, trabalhadores humanitários ou civis.

Enfatiza-se que a proteção de civis é prioritária em relação ao uso das capacidades e recursos disponíveis. A Resolução reforça a necessidade de se operar segundo o Direito Internacional e os princípios da assistência humanitária (UNSC, 2020b).

O documento reconhece que a UNMISS deva fazer uso, de maneira adequada, de mecanismos de mediação, construção de confiança e engajamento com a comunidade, visando melhorar sua capacidade de consciência sobre a situação, coletar informações e proteger a Missão, além de implementar o seu mandato. O CSNU reforça a relevância do contato e engajamento com os humanitários, havendo comunicação contínua sobre seu mandato, como suas capacidades e ações, ameaças de segurança e questões relacionadas. Ele também argumenta favoravelmente à proteção civil desarmada como maneira de complementar a constituição de um ambiente protetor, defendendo que a UNMISS utilize, quando possível e apropriado, essas técnicas (UNSC, 2020b).

No que se refere à proteção de civis, a UNMISS possui oito tarefas: deter a violência a partir do desdobramento proativo; proteger civis sob ameaça de violência física; manter a segurança pública nos PoCs; exercer bons ofícios para apoiar a proteção, como por meio da prevenção e resolução dos conflitos entre comunidades; utilizar uma estratégia de alerta antecipado; prevenir e deter a violência com base em gênero e sexual; promover um ambiente seguro para o retorno ou realocação de deslocados; e facilitar o retorno ou realocação dos deslocados vindos dos PoCs. Como muitas dessas funções não são militares, elas são realizadas pelos componentes civis da Missão (UNSC, 2019a). De qualquer forma, torna-se difícil priorizar algum setor: a disputa intercomunitária, a violência política ou a criminalidade dentro dos PoCs, uma vez que os conflitos no país são interdependentes e complexos, sendo impossível dissociá-los (DAY, 2019).

Ainda constam como grandes dificuldades para a proteção de civis da UNMISS: impedimentos de movimento, particularmente em locais em que se busca responder às ameaças de proteção; terreno físico; recursos limitados; e relatos de baixo desempenho. Há um sentimento constante de que a Missão poderia estar fazendo mais, protegendo melhor os civis e alcançando mais lugares com mais recursos. Questiona-se também se a UNMISS está preparada para proteger civis que sofrem ameaças vindas do Estado (DAY, 2019). Muitos são os ocorridos em que houve falta de iniciativa e/ou desrespeito às ordens do Comandante da Força. Além do mais, o Secretário-Geral afirma que a qualidade das operações para proteger civis depende muito do desempenho do contingente e de seu comandante (UNSC, 2018). Ainda outro problema é a falta de capacidade para a evacuação médica adequada, pois os *peacekeepers* têm que se sentir seguros de que serão tratados, caso feridos (MURPHY, 2017).

Outros desafios enfrentados pela UNMISS atualmente são: conflitos intercomunitários; partes do R-ARCSS poderem continuar a violá-lo; civis permanecerem como alvos, causando deslocamentos e necessidades humanitárias; violações dos acordos entre o governo e a UNMISS, sofrendo obstruções da implementação do mandato; o abrigo constante de deslocados nos PoCs; funcionários que se mantêm vulneráveis aos riscos de segurança; e a economia permanecer frágil, causando necessidades humanitárias severas e persistentes. Obstáculos como a dificuldade de obter garantias de segurança de voos, a recusa de algumas tropas em realizar patrulhas a pé, a constante rotação de tropas, entraves para obtenção e armazenamento de dados, empecilhos para a utilização do sistema de alerta antecipado e redes de telecomunicações limitadas também são encontrados. Ademais, algumas tropas possuem boa reputação devido à sua efetividade, enquanto outras não, podendo ser complicado para a UNMISS se desvencilhar da imagem negativa (DAY, 2019).

## 5 A POSSÍVEL SECURITIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Após a apresentação do histórico, contexto e os atores que compõem o cenário sul sudanês, fatores fundamentais para se permitir uma análise meticulosa, a seguir são abordadas as relações entre humanitários e militares da UNMISS, além da participação destes em tarefas humanitárias. Primeiramente, são trazidas as diretrizes de coordenação específicas ao Sudão do Sul. Em seguida, obras produzidas por autores que abordam a temática. Depois, para que se pudesse apreender a realidade das interações de forma mais completa e fiel, realizamos entrevistas com pessoas que possuem experiência em solo sul sudanês e com estudiosos de coordenação civil-militar, os quais também tiveram vivências em outros contextos. Por fim, a teoria e a prática são confrontadas, visando a experimentação da hipótese proposta de que há a securitização da assistência humanitária no Sudão do Sul.

### 5.1 Diretrizes específicas ao Sudão do Sul

O Grupo Consultivo Civil-Militar (*Civil-Military Advisory Group*, CMAG), composto por membros da UNMISS e da comunidade humanitária, desenvolveu diretrizes específicas de coordenação entre *peacekeepers* e humanitários para o Sudão do Sul, como forma de fortalecê-la, evitar conflitos entre as partes e proteger o acesso, espaço e princípios humanitários. O documento foi elaborado para corresponder às demais políticas de coordenação civil-militar já criadas pela ONU, IASC e DPO e, do mesmo modo que estas, ele não é vinculativo, porém serve como um manual de boas práticas. Ademais, ele se pauta em um espírito de respeito mútuo à diversidade de objetivos e mandatos. No período em que foi redigido, a UNMISS possuía um mandato político, em que determinados posicionamentos e atitudes poderiam não ser considerados neutros pelos demais atores. No entanto, logo em seguida, houve grandes alterações devido ao início do conflito em dezembro de 2013 (CMAG, 2013).

Pela perspectiva da Missão, o Centro de Operações Conjuntas (*Joint Operations Center*, JOC) da UNMISS é o cerne para a coordenação civil-militar e no âmbito dos estados o foco é o Escritório do Coordenador Residente. Em esfera nacional, a interação dos militares da UNMISS com os humanitários ocorre por meio do chamado J9 e, a nível dos estados e em cada batalhão, pelo Oficial de CIMIC designado. Já os humanitários coordenam suas operações entre si por meio do HCT e o sistema de *clusters*, contando com o apoio do OCHA e o gerenciamento do Coordenador Humanitário do país. Pelo seu prisma, o OCHA é o ponto central para o contato com a UNMISS, porém as organizações também têm autonomia de interagir diretamente com o

JOC. A coordenação estratégica entre os atores deve ser garantida pelo cargo triplo, em que uma única pessoa se encarrega de ser o Coordenador Humanitário/Coordenador Residente/Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral (HC/RC/DSRSG)<sup>79</sup>. O CMAG, por sua vez, fornece recomendações e políticas sobre a coordenação e questões que envolvem civis e militares. Esse é o órgão que revisa as solicitações de escoltas ou transportes aéreos militares vindas de humanitários (CMAG, 2013; FENTON; LOUGHNA, 2013).

Por um lado, o OCHA costuma ser chamado para participar nas estruturas de coordenação interna da UNMISS, representando os humanitários, assim como em outras reuniões, por exemplo as relacionadas à proteção de civis. Algumas organizações também podem ser convidadas a comparecer. Por outro, os líderes de *clusters* consultam seus integrantes para definir o grau de inclusão da UNMISS em suas reuniões e processos, sendo que determinados setores ou componentes da Missão podem estar envolvidos com alguns *clusters*. Segundo as diretrizes, os atores compartilharão informações importantes de maneira eficiente e oportuna para coordenar suas atividades, como as referentes à segurança, ameaças aos civis e minas, sendo o OCHA e o JOC os centros para essa troca (CMAG, 2013).

De acordo com as recomendações, o contexto do país requer que militares e humanitários busquem a coexistência. Ambos têm o grande objetivo de melhorar a vida da população, mas atuam com metas e mandatos distintos, utilizando diferentes processos de planejamento e ação. Frisa-se que os humanitários não recebem ordens da UNMISS e nem o contrário. Reforça-se também que o princípio de distinção entre os atores seja de responsabilidade mútua: armamentos não devem estar presentes em instalações ou transportes humanitários; deve haver identificação dos funcionários, seus equipamentos e suprimentos; e comunicações devem garantir a transparência do mandato e dos propósitos (CMAG, 2013; OCHA, 2017a).

Nesse sentido, via de regra, humanitários não devem usar escoltas armadas ou recursos da UNMISS, exceto como última opção e quando uma série de critérios é seguida<sup>80</sup>. Deve ser ponderado se todos os meios alternativos para conseguir e preservar o acesso, assim como para o gerenciamento de riscos, foram tentados. Para orientações a respeito do cenário, há um mapa com rotas para comboios produzido mensalmente pelo Departamento de Salvaguarda e Segurança das Nações Unidas (UNDSS). Portanto, não deve haver adoção generalizada das escoltas armadas como modo de fornecer ajuda (CMAG, 2013; OCHA, 2017a).

---

<sup>79</sup>O Representante Especial do Secretário-Geral no Sudão do Sul é responsável por dirigir a UNMISS de forma integrada e coordenar todas as tarefas do sistema ONU no país (UNSC, 2020b). Ainda assim, o OCHA se mantém independente.

<sup>80</sup>Tais critérios se assemelham aos determinados nos documentos gerais produzidos pelo OCHA e o IASC (CMAG, 2013).

As decisões de corresponder às solicitações dos humanitários por parte da UNMISS serão tomadas conforme cada caso, respeitando as prioridades, custos e recursos disponíveis. Criou-se, então, um processo para requerimentos de escoltas armadas ou recursos da Missão por meio do JOC e do OCHA, havendo uma reunião semanal sobre MCDA em Juba. Nesse procedimento, os humanitários devem demonstrar que seus pedidos podem ser entendidos como “último recurso”, ao cumprir todos os critérios<sup>81</sup>. A utilização de recursos aéreos da UNMISS para movimentar funcionários também precisa de aprovação como MCDA, porém pode ser solicitada por procedimentos estatais, nos subescritórios do OCHA. Como o Sudão do Sul constitui uma emergência complexa, a flexibilidade para se usar MCDA é muito reduzida, sendo suprema a necessidade de distinção (CMAG, 2013; OCHA, 2017a).

As diretrizes definem que a UNMISS não deve utilizar ativos humanitários e qualquer exceção deve ser discutida, considerando os objetivos humanitários. Em nenhuma circunstância equipamentos militares, armamentos ou pessoal uniformizado devem estar presentes em transportes humanitários. O UNHAS não deve ser usado pela Missão de paz (CMAG, 2013).

No que se refere à proteção de civis, a UNMISS e os humanitários realizam ações, sendo fundamental coordenar suas operações de maneira a trocar informações, haver alerta antecipado, priorizar determinadas questões e áreas, fazer análises e distinguir suas atividades. O *cluster* de proteção e a UNMISS trabalharão para que as prioridades sejam atendidas (CMAG, 2013).

A UNMISS não possui qualquer mandato para efetuar ou liderar atividades humanitárias, mas é permitida a realização de QIPs em coordenação com o OCHA. A Missão somente deve prover ajuda como último recurso, pois sua ação para apoiar as atividades humanitárias deve ser prioritariamente voltada para garantir um ambiente seguro, evitando participar em tarefas diretas para ganhar mentes e corações (CMAG, 2013).

Segundo o CMAG (2013), treinamentos são uma importante solução para melhorar as relações entre os atores, ao cultivarem a compreensão e servirem de base para diálogos efetivos. Algumas áreas de interesse comum podem ser matéria desses treinamentos, como direitos humanos, DIH e proteção de civis. Mesmo assim, para que haja uma boa interpretação e implementação dos princípios civis-militares, ambos devem garantir a disseminação das diretrizes e outros materiais significativos. Eles também devem incentivar seus funcionários a aplicá-los na prática.

---

<sup>81</sup>O OCHA analisa e aprova os pedidos, os quais são redirecionados ao JOC. Este os encaminha para o componente da UNMISS referente. Em cinco dias, o pedido é avaliado no que tange à prioridade e viabilidade para a Missão. Caso aceito, a unidade de execução contacta os humanitários solicitantes. O OCHA deve relatar esses usos ao HCT (OCHA, 2017a).

## 5.2 A interação entre os militares da UNMISS e os humanitários segundo a literatura

De acordo com Fenton e Loughna (2013), antes do surgimento do conflito, a coordenação entre militares e humanitários destinada à proteção de civis já enfrentava desafios, pois a relação entre eles oscilava e dependia da disposição da liderança da UNMISS em compartilhar informações, consultar, dialogar, respeitar o espaço humanitário e da sua forma de interpretar o mandato e as regras de engajamento. Em entrevistas apresentadas por esses autores, as ONGs e o UNCT entendiam que a Missão era irrelevante para as suas atividades e quase não se relacionavam com ela. Embora existissem fóruns em que esses atores se encontravam, o diálogo era limitado e a interação era restrita a poucas agências da ONU e de forma bilateral.

Fenton e Loughna (2013) identificaram que não havia profundo conhecimento sobre as doutrinas, diretrizes ou procedimentos de relações civis-militares. Apesar da existência de mecanismos e estruturas que foram sendo implementados pelo OCHA e a UNMISS, eles não eram suficientes para que as partes coordenassem, exigindo uma liderança vigorosa, capaz de construir confiança.

Em meio à crise gerada no Sudão do Sul em 2013, houve uma mudança significativa. A partir daquele momento, a UNMISS e os humanitários se tornaram os responsáveis pela proteção de civis, sendo a primeira relacionada à proteção física e os segundos voltados ao alívio das necessidades (ÁVILA; GOLDONI, 2019).

Entre dezembro de 2019 e fevereiro de 2020, a UNMISS manteve o seu apoio aos parceiros humanitários, realizando 958 patrulhas de longa duração e 3.815 de curta duração, de forma a auxiliar na entrega de ajuda ou proteção dos humanitários. A Missão também forneceu proteção da força<sup>82</sup> a 539 missões integradas, o que permitiu o acesso a locais de alto risco, além de conduzir 3.467 patrulhas de proteção da força em apoio a comboios (UNSC, 2020d). Atividades como essas se apresentaram ao longo de todo o ano de 2020 (UNSC, 2020e; UNSC, 2020f).

De fevereiro a maio de 2020, companhias de engenharia da UNMISS reabilitaram relevantes rotas de suprimento, o que auxiliou na entrega mais rápida e eficiente de assistência humanitária. Devido à COVID-19, a UNMISS alterou a prioridade de suas ações, visando apoiar os esforços nacionais para prevenir e responder ao vírus. Foram idealizados projetos para

---

<sup>82</sup>A proteção da força aos humanitários pelo componente militar da UNMISS pode ser realizada de diversas formas, estáticas ou móveis, podendo combinar diversas modalidades, conforme o contexto, como força de reação rápida, escolta armada, segurança da área, etc. (OCHA, 2017a).

reformular ou reabilitar instalações de saúde<sup>83</sup>. Locais para lavagens das mãos foram instalados em centros populares. Esse apoio foi coordenado com a força tarefa do governo e humanitários (UNSC, 2020e).

Ademais, a UNMISS possui hospitais níveis 1, 2 e 2 *Plus* em diferentes localizações em que há conflito ou tendência à sua ocorrência. Os de nível 1 fornecem cuidados primários para salvar vidas de forma imediata e tratamentos clínicos para tropas e funcionários da ONU, servidores de outras agências e civis necessitados. Os de nível 2 e 2 *Plus* possuem especialidades básicas, estando responsáveis por prevenção, promoção e curativos. Destacamentos médicos também realizam estes tipos de serviços para civis, especialmente em PoCs (SINGH *et al.*, 2017). Contudo, alerta-se que os tratamentos realizados em instalações militares podem não ser imparciais (HORNE; BURNS, 2019).

Do total das unidades de infantaria da Missão, 25% delas são utilizadas para tarefas relativamente permanentes, como a proteção para comboios humanitários e operações de logística, conforme solicitado (UNSC, 2019a). De acordo com Day (2019), são várias as ações que a UNMISS realiza procurando melhorar as condições para a entrega de ajuda humanitária: a resolução de conflitos locais; o apoio ao processo de paz nacional; criação de bases temporárias que elevam a segurança local; e negociação para obter acesso. Segundo o autor, houve diversas ocasiões em que UNMISS ofereceu proteção aos humanitários para que estes pudessem alcançar áreas conflituosas, causando um nítido efeito. Em Yambio, funcionários do UNCT calculam que a proteção da Missão possibilitou o acesso a cerca de 30 mil pessoas e a melhora das estradas facilitou a entrega de ajuda em outras áreas de Western Equatoria. A UNMISS afirmou que quase todos os pedidos dos humanitários foram atendidos. Em contradição, alguns membros do UNCT estavam descontentes com o longo processo necessário para planejar e ter autorização para as medidas de proteção. Ademais, a insistência da Missão para atuar em comboios humanitários em Aweil e Wau em 2018 foi compreendida como uma imposição no espaço humanitário e ocasionou o cancelamento de atividades. Muitos demonstraram que, apesar da proteção dada, a PKO pode trazer mais problemas do que soluções. As Missões integradas, caso da UNMISS, são complexas, ao envolverem tarefas militares, políticas e de desenvolvimento. Há maior grau de interação com humanitários, especialmente devido ao sistema de *clusters* (HORNE; BURNS, 2019).

---

<sup>83</sup>Para apoiar a resposta à COVID-19, a UNMISS ajudou a finalizar as reformas do Centro de Doenças Infecciosas na cidade de Bentiu, tornando-o um ponto de isolamento para pacientes acometidos pela doença (USAID, 2020b).

Algumas funções do *cluster* logístico são relacionadas à coordenação, inclusive com a UNMISS, por meio de grupos como o CMAG e o *Access Working Group and Military and Civil Defence Assets*. Outras são gerenciar informações de forma a apoiar a tomada de decisão operacional e melhorar a eficiência, como com o aviso a parceiros sobre os transportes semanais. Ele também cumpre o papel de coordenação de transporte rodoviário, em que administra os comboios interagência, quando as estradas estão acessíveis, e busca controlar os riscos de segurança por meio da negociação de acesso (LOGISTICS CLUSTER, 2020).

Segundo Sutton (2021), no que se refere ao uso de recursos militares por parte dos humanitários, evidencia-se o teor sensível dos esforços para se manterem distintos<sup>84</sup>. Em agosto de 2015, um grupo de humanitários internacionais estava voando em um helicóptero com a UNMISS para Jonglei sem permissão formal, quando esta realizava uma patrulha. Essa atitude gerou descontentamento da comunidade humanitária como um todo, pois confrontava o sistema de *clusters*<sup>85</sup>. Um dos presentes nesse voo questionou as diretrizes no Sudão do Sul, afirmando que esses não eram os seus princípios e sim do OCHA.

Existem casos em que agentes nacionais questionam a aplicação de regulamentações internacionais a seus trabalhos e a potencial falta de implementação delas tem sido notada globalmente. Alguns justificam o desrespeito às diretrizes devido à ignorância referente a elas e aos princípios humanitários, enquanto outros dizem que o problema está na execução, sendo o líder responsável por transmitir as boas práticas aos trabalhadores. Há ainda a opção de que os funcionários das sedes não deem importância à preservação do espaço humanitário, assim como tenham uma visão atrelada ao curto prazo. Outros defendem que se trata de um desejo genuíno de chegar às populações necessitadas ou que não se entende que a distinção esteja comprometida (SUTTON, 2021).

Apesar dessas várias possibilidades, alguns argumentam que nem os funcionários da sede e nem os doadores são tão importantes quanto os indivíduos que estão em campo. Existem variações das relações de uma mesma ONG com a UNMISS nas diversas áreas do país e setores da Missão. Alguns civis da UNMISS dizem que humanitários se tornaram muito confortáveis

---

<sup>84</sup>Em Jonglei, jovens armados impuseram uma zona de exclusão aérea a todas as aeronaves da ONU, fossem comerciais, de ajuda ou militares. Outro incidente foi um grupo de jovens da etnia *Murle* que ameaçou abater os aviões da UNMISS devido a suposições de que ela estivesse fornecendo armas e munições aos *Nuer e Dinka* (UNSC, 2020f).

<sup>85</sup>Ainda que nessa situação específica a organização não fosse desconhecida, as de menor porte são as que costumam causar maior preocupação, pois as grandes como OXFAM, CICV, MSF e *Mercy Corps* não utilizam escoltas ou recursos militares (SUTTON, 2021).

em usar recursos da ONU e deixaram de respeitar os princípios. Contraditoriamente, outros alegam que os humanitários exageram na tentativa de separação (SUTTON, 2021).

Na pesquisa de Sutton (2021), um humanitário afirmou ter realizado viagens com a UNMISS, porém de maneira discreta, justificando que não poria seus demais colegas em risco. Mesmo os servidores que conhecem as diretrizes disseram que caso seguissem o processo exigido, nunca fariam nada; eles concordam que a política é boa, porém, na prática, ela não se aplica integralmente. Alguns contaram que fazem o que acreditam ser certo, seguindo ou não as regras. As respostas obtidas demonstraram que um único indivíduo pode ter opiniões e posicionamentos que se alternam. Desse modo, no Sudão do Sul, verifica-se que os princípios de distinção e humanidade conflitam entre si (SUTTON, 2021).

Horne *et al.* (2019) realizaram entrevistas com 55 militares e 12 civis em 2017, a respeito da coordenação entre esses atores no Sudão do Sul, mais especificamente da chegada de médicos militares. A partir dos dados coletados, eles concluíram que poucos civis tinham contato com treinamentos de CMCoord, enquanto metade dos militares afirmaram ter. Entretanto, nenhum militar disse ter realizado algum curso específico para a relação com humanitários. Ambos os grupos de atores confirmaram que eram raras as vezes que dentro das organizações havia fluxo de informações sobre coordenação, estando elas disponíveis apenas entre os líderes. Muitos destacaram a resistência e as dificuldades trazidas pela hierarquia organizacional para a realização de atividades envolvendo ambas as partes (às vezes, mais dispostas a colaborar em níveis mais baixos), assim como pelas diferenças filosóficas de princípios, suspeitas, antipatia institucional e falta de compreensão mútua. Foi dada relevância ao aspecto da segurança, porém ninguém concebeu a interação como tão perigosa a ponto de não dever existir. Metade de cada grupo estava preocupada com os possíveis riscos aos humanitários, particularmente no que se refere aos princípios. Ainda assim, os militares expressaram maior preocupação com outras questões práticas, como financiamento, segurança física e acesso à população. Por fim, muitos (ênfase nos militares) acreditam que uma melhor relação possa ser alcançada sem trazer implicações para a distinção. Os dois lados admitiram que oportunidades para atividades conjuntas estavam sendo perdidas. Os treinamentos estiveram presentes nas sugestões para soluções.

Conforme mencionado na revisão do Secretário-Geral da ONU, entre 2017 e 2018, humanitários perceberam uma melhora na coordenação entre os atores e na resposta aos requerimentos à UNMISS, o que levou a uma maior quantidade de pedidos de auxílio. Em 2018, mais de 600 funcionários de ONGs e agências da ONU estavam situados nas bases da Missão, além de esta proteger suas infraestruturas críticas e depósitos. Ainda que 95% das

movimentações de humanitários não contassem com escoltas armadas, em cenários mais perigosos, solicitava-se essa ajuda para a Missão. Referente à construção de um ambiente que permitisse a entrega de ajuda, os humanitários e doadores se mostraram satisfeitos com a UNMISS, sendo considerada um elemento chave para as operações humanitárias; sem o apoio e a atuação dela, o alcance das organizações seria diminuído, especialmente em áreas conflituosas. Entretanto, um dos empecilhos era que muitas instituições operavam em locais em que a UNMISS possuía pouca ou nenhuma presença (UNSC, 2018).

Para Day (2019), a construção de condições para a entrega de ajuda humanitária é um caso de sucesso, particularmente por causa da reabilitação de estradas, voos e da proteção de comboios, o que permitiu o acesso a pelo menos mais 100 mil pessoas. Contudo, as frequentes obstruções ao movimento da UNMISS e seus parceiros têm sido os maiores obstáculos à capacidade da Missão em exercer o seu mandato em prol dos humanitários e da proteção de civis. Outros problemas existentes são a rotação constante de seus componentes, que permanecem durante no máximo 12 meses, e a disparidade de competência entre as tropas vindas de diferentes países (FENTON; LOUGHNA, 2013).

Por fim, os PoCs são um modelo de abrigo a deslocados que merece devida atenção em razão de sua configuração singular e da combinação entre atividades da Missão e de humanitários em um mesmo ambiente. Eles são apresentados no subtópico seguinte.

### 5.2.1 Os PoCs

Com o início da guerra civil, houve uma movimentação em massa de deslocados internos buscando refúgio dentro das bases militares da UNMISS, fazendo com que surgisse um modelo sem precedentes nas PKO, chamado de *Protection of Civilians sites* (PoCs). Esses locais foram criados de forma espontânea em razão das emergências de segurança em zonas urbanas, não havendo planejamentos ou estruturas. Como a proteção de civis já estava prevista no mandato da UNMISS, existiam alguns planos de contingência para a possível vinda de civis para se refugiarem em suas instalações, porém se utilizava o termo “áreas de proteção” e se previa um número restrito de pessoas que ficaria nesses lugares por até 72 horas. A assistência emergencial seria apenas temporária, de níveis mínimos, como forma de evitar a criação de expectativas que atraíssem mais civis ou que os incentivassem a se estabelecer. Após esse período, outra solução seria procurada, principalmente por parte do governo (AGUILAR; ÁVILA, 2020). Não obstante, foi necessária uma nova orientação ao se compreender que dificilmente o prazo seria

cumprido e definiu-se que humanitários e a UNMISS trabalhariam juntos para lidar com a crise humanitária (ÁVILA; GOLDONI, 2019).

A UNMISS, portanto, passou a ter a responsabilidade de garantir a segurança do perímetro e do interior dos PoCs, sendo os militares encarregados por aquela e policiais por esta, coordenando com organizações humanitárias que atuam no interior dos campos. Isso porque ao redor desses locais são relatados sequestros, abusos, estupros, espancamentos, prisões arbitrárias e recrutamento forçado por parte de indivíduos armados. Dentro deles, há casos de brigas entre gangues, restrições de movimento, superlotação, disputas, violência doméstica, assaltos, roubos, violência sexual e contrabando de armas, drogas e bebidas<sup>86</sup>. Mesmo humanitários e membros da Missão acabam expostos a ameaças e violência. Esses incidentes podem causar a interrupção na distribuição de auxílio, que para ser retomado precisa do apoio de policiais e militares protegendo as organizações<sup>87</sup> (AGUILAR; ÁVILA, 2020; UNSC, 2019a).

Assim sendo, diferentemente de um campo de deslocados comum, os PoCs possuem a inviolabilidade das instalações da ONU e a proteção de policiais e militares. Todavia, os campos costumam ser construídos em áreas em que a população se sinta segura para transitar, longe das cidades, enquanto os PoCs formam ilhas de segurança em meio a zonas conflituosas dentro ou nas proximidades de importantes centros urbanos (ÁVILA; GOLDONI, 2019). Além disso, muitos ataques são direcionados a civis e centralizá-los nos PoCs faz com que estes lugares sejam alvos de ações. Ao empregarem a força para lidar com as situações, é difícil que os militares não causem danos colaterais (MURPHY, 2017).

Apesar de toda a estrutura de proteção por parte da UNMISS, houve ataques nos PoCs. Em Malakal, homens armados com uniformes do SPLA adentraram o local por meio de uma abertura na cerca. Abrigos foram queimados e ao menos 25 pessoas mortas. Nessa ocasião, os *peacekeepers* demoraram mais de 12 horas para agir, pois se recusaram a intervir, abandonaram seu posto e não quiseram cumprir ordens. Isso demonstrou o despreparo, em termos de equipamentos e atitudes, de alguns contingentes para reagirem a quadros complexos e, se necessário, utilizarem a força para cumprir com o mandato. O Chefe do Estado-Maior da UNMISS em 2014, Petter Lindqvist, explicou que os erros militares decorreram da falta de experiência dos batalhões em operações conjuntas, oscilação na qualidade das tropas envolvidas

---

<sup>86</sup>Em alguns momentos, a presença de armas nessas áreas é compreendida pelas partes em conflito como uma possível militarização dos PoCs, o que ameaça sua legitimidade (AGUILAR; ÁVILA, 2020).

<sup>87</sup>A título de exemplo, no PoCs de Malakal, as ameaças aos humanitários nacionais trouxeram consequências ao acesso da população a serviços de saúde, entre outros, por mais de um ano (UNSC, 2019a).

e divergências filosóficas sobre o uso de força letal<sup>88</sup>. Esse acontecimento demonstra alguns problemas enfrentados pela Missão ao proteger civis e nos PoCs (AGUILAR; ÁVILA, 2020; MURPHY, 2017).

De qualquer forma, uma média de 63% dos deslocados nesses campos não considera a possibilidade de se retirar, em virtude da insegurança fora deles, falta de comida e destruição de suas casas. O baixo acesso a serviços básicos em áreas de possível retorno faz com que não haja muitas alternativas para obtê-los para além dos PoCs (OCHA, 2019a). Aguilar e Ávila (2020) afirmam que a atuação conjunta de militares e humanitários nos PoCs cumpre com a proteção de civis, uma vez que se criam condições para o fornecimento de ajuda humanitária por meio da segurança local, assim como se preserva a ordem pública. Ademais, os militares fazem patrulhas ao redor das cidades para deixar o ambiente mais seguro, já que os deslocados saem e retornam aos PoCs no decorrer do dia (DAY, 2019; UNSC, 2018).

Ainda que abriguem apenas uma pequena parcela da população, esses locais se tornaram o centro das ações humanitárias. Para organizações desse caráter, há maior segurança, facilidade e acesso para prover ajuda nos PoCs, enquanto há vários desafios em assistir aos deslocados fora deles, devido a constrangimentos sazonais, geográficos, burocráticos e de segurança (STODDARD; JILLANI, 2016; UNSC, 2019a). Muitas delas, então, preferem atuar dentro deles ao invés de criarem capacidades operacionais em áreas mais remotas e de necessidades mais severas. Como muitas entidades acabaram limitando suas ações aos PoCs, intensificou-se a interdependência e a cooperação civil-militar (ÁVILA; GOLDONI, 2019).

Nos PoCs, o HCT e os *clusters* coordenam as tarefas humanitárias, com apoio do OCHA e direção do Coordenador Humanitário. Inclusive, foi criado um *cluster* específico para esses locais, envolvendo humanitários e *peacekeepers*, cada um com sua função, contando também com reuniões diárias para coordenação. Todavia, existiram e ainda existem discordâncias entre os atores sobre os PoCs. A maior parte do pessoal da UNMISS não tinha experiência no ramo humanitário e os humanitários relatavam que a estrutura hierárquica e a burocracia dos militares restringiam as decisões de maneira oportuna e rápida, causando lacunas quanto ao entendimento de um sobre o outro, ineficiências e frustrações. A Missão diversas vezes realizou a realocação dos deslocados sem consentimento, descumprindo com as noções humanitárias. Várias ONGs compreendiam que a UNMISS buscava o fechamento dos campos como prioridade, oferecendo

---

<sup>88</sup>Houve muitas críticas às restrições que os países contribuintes de tropas impunham sobre as ações dos *peacekeepers* e aos procedimentos de segurança da UNMISS, que desencorajavam a ação efetiva. Muitos afirmam que isso se devia à cultura de aversão a riscos (FENTON; LOUGHNA, 2013). Segundo Murphy (2017), é evidente que há uma falta de alinhamento entre a intenção do CSNU, a ação do Secretariado da ONU, dos países que fornecem tropa e a UNMISS em si sobre o uso da força.

somente o mínimo necessário e evitando que os PoCs se tornassem atrativos, ao mesmo tempo em que os humanitários estavam querendo construir uma infraestrutura mais permanente, priorizando o bem-estar e o conforto. Tendo isso em vista, os princípios, conceitos e abordagens distintos e até antagônicos trouxeram desafios para a cooperação (ÁVILA; GOLDONI, 2019). No entanto, de acordo com Ávila e Goldoni (2019), os atores se engajaram em coordenar seus papéis, realizando discussões cooperativas e avaliando seus desempenhos. Apesar das diferenças, as exigências trazidas pelos PoCs precisaram ser solucionadas com uma atuação sinérgica, formada por melhorias e aprendizados. Foi devido ao esforço conjunto que ocorreu a melhora no planejamento e na infraestrutura desses locais. Os autores defendem, portanto, que as funções complementares entre esses atores foram consolidadas.

Mesmo antes da criação dos PoCs tais quais o são atualmente, já havia agências da ONU que se situavam no mesmo local que a UNMISS em Juba e em algumas capitais dos estados, fazendo com que as diretrizes alertassem para a necessidade de se debater esse aspecto (CMAG, 2013). Embora esses lugares tenham criado espaços seguros para as organizações humanitárias realizarem suas atividades, elas tiveram que flexibilizar seus princípios ao se tornarem dependentes da segurança provida por policiais e militares da UNMISS. O HCT então aprovou o uso da proteção da força e de recursos militares pelos humanitários trabalhando dentro desses espaços. Logo, abriu-se margem para a liberação de uso de MCDA de forma generalizada nos PoCs, sem deliberação caso-a-caso. Além disso, em momentos em que o cenário se tornava mais perigoso, a UNMISS tomava frente de ações como distribuição de água e comida. Instalações de saúde da Missão chegaram a fornecer cuidados para civis (ÁVILA; GOLDONI, 2019; MURPHY, 2017; OCHA, 2017a; SUTTON, 2021).

Como os PoCs ficam sob autoridade da UNMISS, diferentemente dos campos tradicionalmente comandados por humanitários, a independência operacional destes pode ser interpretada como comprometida (ÁVILA; GOLDONI, 2019; MURPHY, 2017; OCHA, 2017a; SUTTON, 2021). Murphy (2017) afirma que, mesmo inicialmente relutantes, os humanitários aceitaram o risco de serem compreendidos como muito próximos aos militares, o que pode afetar a sua imparcialidade nas perspectivas de muitos, especialmente o governo e suas forças<sup>89</sup>. Por outro lado, para Ávila e Goldoni (2019), os princípios humanitários precisam ser revistos quando se trata da relação com as PKO. De acordo com os autores, no caso do Sudão do Sul, os militares não acabaram com a neutralidade e independência dos humanitários e nem puseram sua legitimidade em risco.

---

<sup>89</sup>Mesmo assim, o CSNU afirma que a entrega de ajuda nos PoCs tem como base as diretrizes do IASC (UNSC, 2019a).

Ademais, os PoCs são a maior evidência da proteção de civis no país. Por meio deles, a UNMISS oferece proteção física para mais de 200 mil pessoas, o que a permite salvar milhares de vidas, facilita a entrega de ajuda e isola as comunidades em atrito, atitude esta que muitos compreendem como capaz de prevenir um genocídio<sup>90</sup> (AGUILAR; ÁVILA, 2020; DAY, 2019).

No entanto, são várias as dificuldades de se fornecer segurança aos milhares de deslocados em lugares em que faltam os equipamentos e segurança necessários, visto que não foram criados para cumprir com essa função. Embora receber os civis nas bases tenha sido a melhor alternativa, não se previa o tamanho dos problemas a serem enfrentados (MURPHY, 2017). Os PoCs às vezes não corresponderam aos padrões mínimos do *Sphere* sobre os campos de deslocados<sup>91</sup>, causaram atritos com o governo, nem sempre foram apoiados pelas lideranças da UNMISS e geraram incertezas legais (ÁVILA; GOLDONI, 2019; DAY, 2019). Murphy (2017) defende que criá-los foi uma medida corajosa mediante uma situação não prevista. Como a UNMISS não é uma organização humanitária e nem possui preparação para um quadro como esse, é compreensível que ela tenha quase ficado sobrecarregada pela tamanha quantidade de deslocados nesses locais.

Também existem críticas de que os PoCs podem fazer com que o serviço deixe de chegar àqueles que mais necessitam e que se encontram fora deles (DAY, 2019). Em âmbito geral, as missões de paz trabalham com equipamentos e pessoal insuficientes para corresponder aos mandatos, tendo que definir prioridades. Para a UNMISS, a prioridade acabou sendo a proteção dos deslocados (AGUILAR; ÁVILA, 2020). Estima-se que ao menos 50% de seus esforços sejam direcionados à proteção e gerenciamento dessas áreas. Somente no máximo 20% das tropas estão disponíveis para atuação externa às bases e aos PoCs, inclusive para o apoio às ações humanitárias. Além disso, o auxílio para aqueles fora desses espaços é fornecido com base na necessidade, diferentemente do realizado dentro deles, que ocorre de forma contínua, o que pode desencadear animosidade entre as comunidades vulneráveis. Por conseguinte, segundo o CSNU, a entrega de ajuda externa aos PoCs deve ser prioritária e devem ser observadas as consequências causadas pelos modelos de assistência dentro dessas áreas, zelando pelo princípio de prevenir danos, ao evitar a dependência das populações internas a elas e o sentimento de desigualdade entre as comunidades necessitadas (UNSC, 2018; UNSC, 2019a).

---

<sup>90</sup> Os PoCs existentes são os de Juba, Malakal, Bor, Wau e Bentiu. O de Melut foi encerrado em 2017.

<sup>91</sup> O documento do *Sphere Project* determina padrões mínimos para o oferecimento de ajuda humanitária (THE SPHERE PROJECT, 2018).

Em setembro de 2019, o Secretário-Geral da ONU enviou um relatório ao CSNU que continha o planejamento para os PoCs no Sudão do Sul, pensando maneiras para promover um ambiente seguro para o retorno ou realocação dos deslocados internos. Os cenários nas cidades melhoraram, ao mesmo tempo em que houve aumento da violência intercomunitária em áreas remotas. Ainda assim, a diminuição da violência política e as melhoras no acesso permitiram que os humanitários e a UNMISS conseguissem ampliar suas ações em relação à proteção de civis e garantir serviços básicos e assistência em locais mais distantes. Isto posto, criou-se um planejamento conjunto da Missão com os humanitários e, de maneira progressiva, a UNMISS começou a retirar suas tropas e policiais dos PoCs de Bor e Wau, não havendo mais essas forças nesses lugares. Agora, o segundo passo é transferir o controle para o governo sul sudanês, transformando as áreas em campos para deslocados e não mais PoCs. A Missão pretende continuar a proteger fisicamente e apoiar o fornecimento de ajuda nesses locais, intervindo quando necessário, porém sua principal tarefa será a proteção aos mais vulneráveis, independentemente de sua localização. Provavelmente esse processo acontecerá nos outros PoCs<sup>92</sup> (SHEARER, 2020a; SHEARER, 2020b; UNSC, 2019a; UNSC, 2020f). Em vista disso, um dos aspectos ressaltados na Resolução 2514 do CSNU é a coordenação da Missão com humanitários, atores de desenvolvimento, autoridades e comunidades deslocadas para alcançar as condições necessárias para o retorno, reassentamento ou integração dos deslocados, de maneira digna, voluntária, segura e informada (UNSC, 2020b).

### **5.3 Os olhares da experiência: entrevistas com humanitários e componentes das PKO**

Depois da apresentação do que diversos autores e documentos da ONU, do CSNU e do OCHA têm tratado sobre a participação dos militares da UNMISS na assistência humanitária e as relações entre eles e os humanitários, faz-se necessário ir além de uma documentação formal e buscar dados a partir da vivência de profissionais da área, especialmente aqueles que atuaram e atuam no contexto sul sudanês. Ademais, é de suma importância obter alguns discursos para se aproximar ao ato de fala previsto pela teoria de securitização. Para tanto, entre outubro de

---

<sup>92</sup>Há um projeto da UNMISS com os humanitários chamado “Resposta para Além de Bentiu”, que visa estimular retornos e reduzir riscos para quem retornar do maior PoCs, de aproximadamente 115 mil pessoas e a segunda maior “cidade” do Sudão do Sul, o de Bentiu. Os humanitários tentam ampliar sua presença e entrega de ajuda, enquanto engenheiros da UNMISS fazem a manutenção e desobstrução de estradas, além da força realizar patrulhas, facilitando o acesso e trabalho dos humanitários e trazendo maior proteção para as áreas de retorno (DAY, 2019).

2020 e janeiro de 2021, realizamos entrevistas com 23 pessoas, de forma presencial e remota<sup>93</sup>, sendo as consultas de caráter qualitativo. Somente duas delas foram realizadas por email, sendo o restante conversas via videochamadas e telefone. Da mesma maneira que na pesquisa de Horne *et al.* (2019), os militares foram mais acessíveis para contribuir ao estudo. Eles prontamente aceitaram o convite. Não obstante, houve um equilíbrio entre os dois principais grupos de atores consultados.

Os questionários foram semiestruturados, com perguntas semelhantes, porém adaptadas às experiências dos entrevistados, abrangendo temas como: o apoio de militares às ações humanitárias; o mandato da Missão; a utilização de mecanismos robustos para a proteção dos humanitários; o emprego de militares considerando o contexto sul sudanês; as diretrizes do OCHA, IASC e CMAG; treinamentos de coordenação-civil militar; periodicidade de reuniões e o contato entre os diferentes atores; as relações entre eles em âmbito prático; desafios e soluções para as interações. O objetivo das questões era apreender o nível de atuação de militares na esfera humanitária; o uso de recursos militares; as opiniões de cada grupo sobre a maior ou menor participação de militares em tarefas humanitárias; se há ou não o conhecimento e correspondência às diretrizes; e como é a relação entre as partes na prática. Nas entrevistas realizadas via email, as questões foram sintetizadas de modo a englobar a maior parte desses conteúdos.

Do total de entrevistados, 14 atuaram ou estão atuando em território sul sudanês, enquanto os demais são profundos conhecedores da temática de coordenação civil-militar, possuindo experiências de campo em situações de desastres e emergências complexas. Dos 23, 9 são profissionais do campo humanitário, incluindo 4 membros do OCHA (três deles com vivência no Sudão do Sul), 2 ONGs internacionais que trabalham no Sudão do Sul, 1 ONG nacional sul sudanesa, 1 agência da ONU e 1 ex-funcionário de uma ONG internacional. Outros 11 entrevistados são militares, 6 deles participantes da UNMISS, 1 da UNMIS e o restante com vastos conhecimentos e bagagem em CIMIC. Por fim, foram consultados 1 ex-policial da UNMISS, 1 ex-funcionário civil da UNMISS e 1 civil da Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID)<sup>94</sup>.

Embora deva ser sublinhado que alguns apontamentos possam ser altamente específicos às pessoas ou ao contexto em que viveram, principalmente no Sudão do Sul onde existem

---

<sup>93</sup>As entrevistas presenciais foram reduzidas devido à pandemia de COVID-19, sendo a grande maioria realizada de forma remota. Todavia, frisamos que isso não interferiu de maneira expressiva nos resultados obtidos.

<sup>94</sup> Com ampla experiência em coordenação civil-militar.

grandes disparidades regionais, muitos depoimentos coincidiram em vários aspectos e todos trouxeram contribuições significativas que possibilitaram novas reflexões.

Isto posto, a seguir, trazemos as principais informações coletadas por meio das entrevistas e que podem enriquecer a argumentação necessária para testar a hipótese dessa dissertação. Dividimos esse tópico em pequenas seções sobre as principais temáticas abordadas para facilitar a visualização do material obtido. Os dados são apresentados por meio de observações feitas pela autora, assim como citações diretas, utilizadas de maneira a elucidar o ponto de vista dos entrevistados. Estes estão agrupados em: humanitários, militares, civis da Missão e policial, para retratar a perspectiva ampla de cada segmento e manter o anonimato dos participantes<sup>95</sup>.

### 5.3.1 A coordenação civil-militar

Foram realizados vários questionamentos a respeito da participação dos militares em tarefas humanitárias e da coordenação civil-militar. Sobre o uso de recursos militares como forma de auxiliar na entrega de ajuda, dois funcionários do OCHA salientaram que a UNMISS não está presente em muitas das áreas nas quais os humanitários atuam. Contudo, eles divergiram em alguns pontos (HUMANITÁRIO A, 2020; HUMANITÁRIO C, 2020). O primeiro afirmou:

É claro que ajuda [...] [mas] essencialmente, 90% das atividades humanitárias são entregues sem até mesmo a presença, não o apoio, mas a presença da UNMISS ao longo do país. As atividades que são entregues com a assistência da UNMISS são realizadas sob o que chamamos de último recurso. Então nós nunca pediremos à UNMISS para fazer algo para nós, se existe a possibilidade de realizarmos por nós mesmos. O número de solicitações que nós temos à UNMISS é muito limitado [...] Por exemplo, desde janeiro até primeiro de dezembro, nós só tivemos 43 solicitações para apoio a atividades humanitárias para a UNMISS [...] o que é como uma gota no oceano. Nós não pedimos à UNMISS porque conseguimos realizar por nós mesmos. A vasta maioria desses 43 pedidos à UNMISS é para fornecer escoltas militares porque a área em que nós precisamos entregar assistência é muito perigosa [...] Se eu olhar aqueles dados, é também intrigante que desses 43 pedidos 33% [...] não foram fornecidos, a UNMISS não pôde nos ajudar, porque eles mesmos estavam bloqueados pelo governo ou pelas circunstâncias [...] Eles são úteis, têm sido úteis, mas, novamente, em um número bem pequeno de casos [...] A maior

---

<sup>95</sup>Os entrevistados estão nomeados como: Humanitários, divididos de A a I, em sendo de A a D funcionários do OCHA, de E a H membros de ONGs e I de uma agência da ONU; Militares de A a K, sendo os de A a F parte da UNMISS e os demais especialistas em coordenação civil-militar; Civis A e B, sendo o primeiro da UNAMID e o segundo da UNMISS; e Policial. Considerando as 14 pessoas que estiveram no Sudão do Sul, seus períodos de atuação foram: os Humanitários A, B, C, E, F, G ainda presentes no país; Militar A e B 2019-2020; Militar C e D presentes; Militar E 2013-2014; Militar F 2014; Civil B 2018; Policial 2017-2018.

parte dos parceiros humanitários não quer ter uma arma próxima a eles [...] e derrotar todo o propósito de fornecer assistência humanitária. (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

Já o segundo declarou que:

[...] supostamente as escoltas militares devem ser utilizadas como último recurso [...] No entanto, na prática, no Sudão do Sul, [...] a UNMISS não está sendo ativamente um alvo [...] Isso também significa que os humanitários estão trabalhando mais próximos no Sudão do Sul com a UNMISS ou estão utilizando mais os seus recursos para auxiliá-los. Além das escoltas armadas, frequentemente, a UNMISS irá junto aos humanitários ao campo para fazer missões [...] essa é uma forma pela qual eles estão cooperando. Outra maneira é que a UNMISS está dando recursos em algumas das bases [...] A UNMISS não tem um mandato humanitário. Eles não deveriam estar trabalhando com ajuda humanitária, mas eles trabalham, porque quando você vai para campo esse é um país que é pobre, que não tem recursos, cuidado de saúde, educação, nada [...]. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Em contrapartida, na opinião do funcionário da ONG nacional, “A UNMISS não participa realizando qualquer trabalho humanitário de modo algum [para além da segurança]” (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa). Entretanto, ele revelou que, em certa medida, ela faz determinadas atividades de desenvolvimento por meio dos QIPs, os quais não seriam tão comuns. Em termos de apoio logístico, o humanitário de uma ONG internacional consultada enfatizou que quem o fornece em maior quantidade é o *cluster* logístico. Ele deu o exemplo de que, ao pedir auxílio à UNMISS, houve demora e ela respondeu que não proveria. Em sua opinião, portanto, a Missão não seria a melhor solução (HUMANITÁRIO E, 2020).

No que tange à possibilidade de maior participação militar na assistência humanitária em virtude da gravidade do cenário sul sudanês, um membro do OCHA rebateu:

Eu não acho isso para qualquer circunstância. O que é importante para os parceiros humanitários é trabalharem próximos às autoridades locais – chefes/anciões tradicionais – eles têm [mais] poder de persuadir a influência sobre os soldados de seu país do que as tropas estrangeiras. Por outro lado, em situações em que há completa falta de alternativa civil, o uso de ativos militares como maquinário e equipamento pesado para reparar estradas e pontes, força de proteção para entregar suprimentos para áreas de difícil alcance, pode ser relevante. (HUMANITÁRIO B, 2020, p.1, tradução nossa).

Foi dado um exemplo de circunstância no país em que a participação militar na assistência pode ser relevante: os trabalhadores humanitários fizeram um pedido de ajuda para retirá-los de Panyagor, em Jonglei, área inundada. O UNHAS estava sem aeronaves com equipamentos de guincho. O OCHA teve que ligar para a UNMISS, a qual possuía capacidade e poderia resgatá-los (HUMANITÁRIO B, 2020).

Quando indagados sobre os possíveis interesses dos militares em atuar no campo humanitário, para beneficiar o cumprimento do mandato, diferentes humanitários compartilharam opiniões semelhantes: “Não há nenhum problema para os militares assumirem o papel dos humanitários” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa); “[...] os militares em si frequentemente gostam de realizar projetos humanitários também [...]” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Um deles se posicionou contrariamente a essa atitude:

Na maioria dos casos, eles [os militares] mantêm seu caráter militar. Há também ocasiões em que eles essencialmente contornam a regra e tentam fazer algo que pareça humanitário [...] Não seja tentado a fazer algo que é humanitário porque isso faz as pessoas te valorizarem mais. Não, as pessoas irão valorizá-lo se você trouxer a segurança para uma área e não se você trouxer uma quantidade de comida. Porque até mesmo a comida que você traz é somente para hoje e amanhã você não voltará e as pessoas procuram por ajuda consistente [...]. (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

Este último afirmou que quando eles realizam essas ações, os humanitários as desaprovam e as questionam (HUMANITÁRIO A, 2020). Outro humanitário fez um relevante comentário: “Você precisa lembrar que o CIMIC e os contingentes dentro da Missão da ONU [...] estão trabalhando para a Missão; eles não estão trabalhando de fato para os humanitários, eles estão seguindo o mandato deles [...]” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa). Para o entrevistado, é claro que esse auxílio dos militares acontece, mas ele precisa ser conciliado com o plano de resposta humanitário.

Um deles também mencionou que, ao seguir o mandato, a UNMISS deve criar condições que permitam a entrega de ajuda por meio de patrulhas, as quais possibilitam que se estabeleça de um espaço humanitário. Todavia, ele explicou que isso não significa que eles devam fornecer ajuda diretamente; haveria uma confusão dentro da Missão e entre os países contribuintes de tropas de que eles possuem um mandato humanitário (HUMANITÁRIO C, 2020). Ressaltou-se que:

Militares não são humanitários e humanitários têm jeitos diferentes de trabalhar. Nós fazemos avaliações das necessidades, nós temos que manter, nós temos que olhar para a neutralidade [...] todas essas coisas que os militares não têm que fazer. Os militares entregarão assistência para alcançar algum objetivo, o objetivo militar deles. Mas para nós é muito importante que eles não interfiram porque eles podem causar mais danos. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Sobre a coordenação em si e as interações entre as partes, foram levantados diversos aspectos. Esse mesmo funcionário do OCHA apontou que “os recursos militares da UNMISS ajudam na entrega da ajuda humanitária, mas isso precisa ser e tem sido feito com uma

cooperação próxima com os atores humanitários para garantir que eles não causem danos” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Outro humanitário afirmou que deve ser considerado “[...] qual é o contexto em que os militares operam naquele país, quão bem-vindo aqueles militares são [...]” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa) e enfatizou que a coordenação envolve os princípios:

Então o que você não quer fazer é experimentar uma situação na que eles [a Missão] se tornam alinhados e então perdem a neutralidade e impactam no trabalho dos humanitários, que são neutros. Atualmente, isso se torna muito difícil porque os humanitários têm sido sequestrados e mortos, esse tipo de coisa, mas nós não queremos piorar isso ao romper com a neutralidade do trabalho humanitário. Então é isso que será coordenado [...]. Existem vários níveis diferentes de interação que precisam ser gerenciados [...]. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

Alguns humanitários relataram que as interações entre as partes estão em graus adequados, que coordenam o máximo possível, estando ambos dispostos a interagir: “Em geral, há um sentimento de colegialidade, então todo mundo respeita os diferentes papéis que desempenhamos. Em geral, existe um interesse em trabalhar juntos. Nós sabemos que cada um de nós contribui para o objetivo geral. Eu diria que, em geral, é um bom ambiente” (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa). Uma ONG declarou que: “O OCHA tem feito um trabalho incrível ao coordenar e agir como um elo entre organizações humanitárias e militares” (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa). Um dos servidores ainda disse que “[...] eu acho que existe uma grande quantidade de interações, talvez porque muitos humanitários vivem dentro da UNMISS [...]” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Segundo um funcionário do OCHA,

a melhor forma de descrever as relações entre os militares da UNMISS e os humanitários é simbiótica. Humanitários precisam dos militares da UNMISS e militares da UNMISS necessitam dos humanitários e ambos estão dispostos a trabalhar juntos. A interação pode não ser adequada em todos os níveis, mas onde existem lacunas e necessidades para trabalharem juntos, essas lacunas são frequentemente identificadas conjuntamente e mecanismos são explorados para conjuntamente atender às necessidades. (HUMANITÁRIO B, 2020, p.2, tradução nossa).

Contudo, às vezes, as personalidades das pessoas que fazem a coordenação influenciam, o que foi mencionado mais de uma vez. Para um dos humanitários:

Eles nem sempre querem lidar um com outro, mas a questão central é praticar CMCoord [...] Ter um relacionamento manejável, esse que é o seu objetivo [...] mas nem sempre será fácil fazer isso de fato. E, frequentemente, por razões culturais, talvez eles não queiram construir essa confiança [...] É tudo sobre intercâmbio de informações, assistir um ao outro, mas em um processo

controlado [...] Portanto, você precisa trabalhar a sua abordagem. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

O membro de uma ONG elogiou a relação com a UNMISS, mas se queixou da burocracia presente:

Sinceramente, baseado na minha experiência pessoal, a nossa relação com os colegas da UNMISS é muito positiva [...] Nós podemos reclamar da burocracia, mas isso é parte do sistema da ONU. Eles só seguem os procedimentos [...] Infelizmente, o problema é que você tem que considerar que no Sudão do Sul há centenas, se não milhares, de ONGs. Cada ONG tem seus programas e suas localizações e seus problemas de acessibilidade, então as necessidades são tantas que eles nunca conseguirão responder a todas elas, especialmente quando há esses procedimentos burocráticos tão longos [...] Os processos são tão complicados e demoram tanto que [ao depender deles] tornariam impossível que nós operássemos [...] Então, nós acabaríamos emperrados na cidade, não fornecendo serviços para as áreas rurais, perdendo a confiança das comunidades. (HUMANITÁRIO E, 2020, tradução nossa).

Por fim, devido à COVID-19, o Humanitário C (2020) indicou que, no último ano, as questões de coordenação se tornaram quase que exclusivamente relacionadas a acesso.

Pelo prisma dos militares, alguns deles ressaltaram ser preciso considerar as especificidades locais e mudanças no contexto ao falar da participação na ajuda:

No caso do Sudão do Sul, como a área era muito ampla, o país é muito grande, você tinha muitas variações regionais e existem mudanças do ambiente operacional que ocorrem também que interferem nessas relações. No caso lá foi a eclosão da guerra civil. Então dá para falar na Missão antes da guerra civil e na Missão depois da guerra civil. E, claro, tudo isso está condicionado ao mandato [...]. (MILITAR E, 2020).

Antes da guerra civil, a Missão era multidimensional com a segurança no sentido mais amplo possível, em diversas áreas, e era predominantemente liderada por civis:

No começo, o posicionamento era bem distante [...] não era uma convivência tão fácil assim com os humanitários. Com os setores civis da ONU a gente trabalhava com mais frequência, mas os diversos componentes de outras organizações humanitárias que trabalhavam lá, apesar de irem nas patrulhas, eles procuravam um distanciamento muito grande [...] Isso acabou gerando uma série de problemas. Como não havia essa coordenação muito direta e a aproximação era de segurança ampla, tiveram algumas falhas que acabaram sendo potencializadas quando a crise começou [...] (MILITAR E, 2020).

Um exemplo foi quando a crise eclodiu e as instalações do PMA eram muito distantes, sendo saqueadas. Ele narrou: “A cidade em que eu estava foi praticamente destruída e os humanitários todos foram evacuados para dentro da base [...] e aí se montou uma estrutura de cooperação maior. Então, a partir dali é que se começou a ter reuniões com participantes dessas diversas entidades [...]” (MILITAR E, 2020) e prosseguiu:

Antes, basicamente, os setores civis da ONU selecionavam as missões que eles tinham e não davam muita bola para a questão de segurança [...] Eles não aproveitavam o conhecimento que era produzido sobre questão de segurança [...] a gente quando trabalhava, fazia os produtos dessas avaliações de risco para o componente militar e compartilhava com eles, mas não era tão integrado. Depois da crise, eles aumentaram, eles criaram uma célula integrada [...] Para, nessas reuniões, receber as demandas deles e a gente poder fazer uma avaliação do risco e indicar as condições se aquela missão poderia ser executada ou não. (MILITAR E, 2020).

Na atualidade, de acordo com o Militar A (2020) que esteve recentemente na UNMISS, o processo para as solicitações de suporte é o seguinte: há uma demanda emergencial ou de apoio por parte da agência humanitária, chamada MCDA *request*. Esta chega por meio do OCHA para a UNMISS como um todo (todos os componentes). Originalmente, o previsto era que o pedido iria para o JOC e este coordenaria para onde iria a solicitação: componente civil, militar ou policial, o que não acontece. Em realidade, ele acaba indo diretamente ao componente militar. Segundo o entrevistado, esse formato é estranho, pois este segmento não tem como fazer solicitações ou dar ordens ao componente civil. De qualquer forma, na prática, ele inicia a coordenação da ação, que normalmente é força de proteção a comboio ou a uma atividade.

Ele também apontou que os dois tipos principais de missões que contam com apoio da força são: os comboios logísticos do PMA ou de outra agência para enviar materiais, suprimentos, veículos, o que acontece com frequência; ou uma missão específica, como distribuição em algum setor (estado) do país, em que se vai àquele local para que a operação ocorra de forma correta, sem tumulto, para que não haja assédio, abuso e roubos da população retornando às suas casas (MILITAR A, 2020).

Ainda conforme explicado por esse mesmo militar, em termos logísticos, as agências devem tentar recorrer primeiro à economia local, procurando serviços locais para suprir as necessidades logísticas de suas operações. Não havendo essa possibilidade, direcionam-se à UNMISS. O pedido é encaminhado para o componente civil logístico da Missão, que a princípio tenta fazê-lo, pois é quem tem a maioria dos meios e a agência paga por essa ajuda. Não obstante, caso a parte civil não possa fornecê-la, solicita-se ao componente militar. O tipo de auxílio mais comum é o uso de empilhadeiras para retirar materiais de aeronaves, bombas d'água para locais alagados e apoio às pistas de pouso. Nesse sentido,

[...] uma missão que era, vamos dizer assim, constante, toda semana e ela se repetia, era o apoio às pistas de pouso. Então o UNDSS selecionava quais pistas de pouso estavam em risco de alguma forma, algum ataque ou que se encontravam com necessidade de força de proteção, e o UNHAS solicitava a cada três meses esse pedido de força de proteção para os campos de pouso para a chegada de comida, de bens [...] Eles mandavam no dia anterior a informação de que o voo iria para aquele local e no dia seguinte a gente fazia a força de

proteção para a chegada da aeronave e o transporte para as bases. (MILITAR A, 2020).

Um exemplo de uma situação foi que o PoCs em Bor estava alagado e houve solicitação de bomba d'água, mas o componente civil da Missão não a possuía. Logo, o pedido foi redirecionado ao componente militar, que a tinha e apoiou. Assim sendo, ele afirma que “o [apoio] militar é 90% baseado em forças de proteção às agências e 10% apoio logístico, quando o DMS [Diretor de Apoio à Missão, *Director of Mission Support*/componente civil] não tem condições de apoiar” (MILITAR A, 2020). O Militar C (2020) também relatou que há pouco auxílio em termos de logística, pois “as agências lá têm uma logística muito boa e, às vezes, até melhor que a nossa”.

Outras tarefas citadas pelos militares foram: levar funcionários dos hospitais militares para orientações nas comunidades; ensinar a população a executar determinadas atividades; construção de escolas; reparação de estradas; trabalhos de infraestrutura; educação; e envio de veterinários para vacinação e tratamento de gado. “Tinha esses tipos de atividades em paralelo à ajuda humanitária [...] mas não específico de ajuda humanitária [...]”, um deles afirmou (MILITAR B, 2020).

Cada unidade militar que tinha lá normalmente tinha algum oficial de CIMIC [...] se você tiver alguém pensando CIMIC, [...] ele tem como fazer um levantamento das capacidades que essas tropas possuem e transformar isso em apoio aos humanitários (MILITAR E, 2020).

Considerando o aspecto regional, “[...] eu não me lembro de ter tido alguma em Upper Nile, mas nos outros setores todos eles tiveram alguma atividade de coordenação civil-militar: ou apoio a comboio ou transporte de suprimentos, alguma coisa do tipo, ou força de proteção para alguma missão de alguma das agências”<sup>96</sup> (MILITAR A, 2020). O Militar A (2020) levantou um aspecto que deve ser levado em conta: devido à atuação um pouco maior das forças nacionais, que agora possuem condições mínimas de atuação, na parte Leste, a UNMISS fez mais a proteção das bases e corredores humanitários e o restante relacionado ao conflito ficou a cargo delas.

Sobre a possibilidade da UNMISS realizar assistência direta ele também afirmou que:

Os militares se restringem muito mais a garantir que as agências façam o seu trabalho [...] dentro do mandato, vamos dizer que a nossa proteção de civis ela é mais feita pela presença e a garantia da segurança [...] Não vou dizer que a força não faça, ela faz. Mas não há a necessidade já que a gente tem os grupos, as agências especializadas para isso numa outra ponta. Então cada um consegue

---

<sup>96</sup> A exceção em Upper Nile se deve ao fato de os comboios não chegarem lá e os suprimentos serem entregues por meio de balsas até a cidade de Malakal.

cumprir muito bem o seu trabalho [...] a nossa atuação na questão humanitária é mais garantindo a proteção, a segurança das comunidades. (MILITAR A, 2020).

Outro reforçou essa argumentação:

Os militares só vão distribuir ajuda humanitária diretamente, só vão ter contato direto quando houver, por exemplo, uma emergência do tipo do terremoto no Haiti ou quando o quadro de segurança é muito difícil [...] Eu diria que nem é desejável por parte dos militares serem muito ativos nisso. (MILITAR G, 2020).

Por outro lado, o Militar I (2020) explicou que algumas Forças Armadas têm um caráter mais social, porque somente elas conseguem alcançar determinados locais em seus países de origem. No entanto, em outras isso não é admitido, porque o investimento sobre o soldado não foi feito para executar esses tipos de atividades.

Nada mais é do que a gente fazer o que a gente já está acostumado a fazer no Brasil, a gente faz no exterior. Então tem muito disso do brasileiro acabar entrando nessa ajuda humanitária, entrando na assistência direta [...] Quando chegou o Haiti, que era algo mais pesado, de maior vulto, e viram esse jeito de trabalhar, o pessoal começou a questionar o outro lado [...] Porque o militar tem essa questão de chegar e assumir a frente, assumir a liderança, distribuir. Se alguém não quer fazer, a gente faz, então se polícia não faz, a gente faz; se o civil da ONU não quer distribuir comida, a gente vai e distribui [...]. (Militar I, 2020).

Ao ser questionado se utilização de mecanismos militares favorece a assistência humanitária, o Militar I (2020) confirmou, em termos de velocidade e materialização da ajuda, porque, às vezes, o componente civil ou aquela agência não tem os meios para desdobrá-la. Outro respondeu que:

Totalmente [...] O uso dos ativos militares, como dizem as *Oslo Guidelines*, são imprescindíveis em alguns casos a essa ajuda humanitária [...] Nós sabemos que a tarefa essencial dos militares é proporcionar um ambiente seguro e estável [...] Mas, paralelamente a essas operações de segurança para proporcionar esse ambiente, os militares têm uma capacidade extra que pode ser usada em apoio às ações humanitárias [...] Os militares, pela capacidade e pela estrutura logística que eles têm, e também pela capilaridade, porque o militar numa Missão de Paz ele é desdobrado em todo o país [...] têm uma facilidade grande de apoiar essas ações humanitárias. Além disso, os militares normalmente têm recursos disponíveis (MILITAR J, 2020).

Inversamente, sobre as ações humanitárias favorecerem o cumprimento do mandato dos militares, o Militar I (2020) esclareceu que depende da Missão e seu mandato, o que varia com o contexto. “Porque muitas das vezes [...] os militares não podem descuidar do seu trabalho. Se o meu soldado está distribuindo ajuda é porque a segurança já está o.k. [...] não necessariamente

vai ser bom ou ruim, tem que ver realmente no contexto”. O Militar C (2020) defendeu que “esse apoio [aos humanitários] aumenta o apoio da população local à ONU. Isso é muito importante para o nosso trabalho [...]”.

No que tange à interação e coordenação entre humanitários e os militares da UNMISS, o Militar A (2020) expressou que “a relação sempre era muito amigável”, explicando que as partes já se conhecem, especialmente devido às reuniões, havendo contato direto entre elas. “Tudo era realmente muito coordenado [...] Esse contato entre a gente ali que coordenava as atividades era muito bom. Os problemas aconteciam, muitas vezes [...] no nível de *field*, de execução [...]” (MILITAR A, 2020).

Segundo o Militar A (2020), há muita interação com agências, com a ONU num todo. No entanto, nos casos em que ONGs estavam envolvidas, uma agência da ONU (como o PMA) ou OCHA coordenava, não havendo contato direto com a ONG, sendo somente em ocasiões muito específicas que essas organizações solicitavam diretamente à UNMISS. Esse entrevistado avaliou que as agências da ONU e a UNMISS estão de certa maneira integradas, já conhecem a forma de trabalhar, havendo compreensão sobre os *modus operandi* dos militares e as necessidades dos humanitários. Ele ponderou que, em situações de apoio, essa relação funciona bem porque, enquanto a força se preocupa com a proteção, a agência atenta para a logística e a parte operacional dela. Ao fazer o planejamento, às vezes existe conflito de interesses, mas isso é solucionado nas reuniões. Em um único caso de coordenação com ONG que o entrevistado experienciou, o gerenciamento foi fácil porque a organização praticamente se subordinou ao que foi previsto, porém o lado ruim foi que a Missão acabou responsável por todo o planejamento, incluindo a parcela que seria responsabilidade da ONG.

Um dos militares consultados defendeu que:

As coisas são interligadas aqui. Para acontecer a ajuda humanitária em algum local, muitas vezes, eles precisam do apoio do componente militar [...] sempre há esse trabalho, vamos dizer assim, de coordenação. Inclusive, o próprio civil quando vai fazer o trabalho dele no terreno, ele apoia o militar na coleta de informações [...] há um compartilhamento entre os civis e os militares [...] [contudo] você via alguns [civis] falando assim: ‘para a gente não é bom chegar em tal lugar junto com os militares porque a gente conhecia a população, a população inclusive podia ter alguma reação’ [...] [com a guerra civil] criou-se um sentimento na população que quando via uma pessoa fardada tem medo. [...] em determinadas situações, ao mesmo tempo em que a gente quer estar junto, a gente não pode estar junto. A gente provê segurança, mas não pode estar junto lá na distribuição. É uma questão de realmente saber coordenar bem ações para um não atrapalhar o trabalho do outro, mas, na minha percepção, todos os componentes civil, militar e o policial, têm esse entendimento [...] eu acho que a interação aqui, pelo menos na UNMISS, que é uma Missão que tem bastante tempo, está bem consolidada [...]. (MILITAR D, 2020).

Vários também ressaltaram a disposição de ambos os atores em interagir:

Todos nós temos os nossos pré-conceitos sobre quase tudo na vida. Então quando a gente chega numa Missão, a gente está preocupado com o nosso trabalho, mas a gente tem uma ideia do que os outros fazem. Essa ideia vai se mostrar errada ou correta ao longo do tempo. Então, isso é verdade, existe naturalmente uma valorização daquilo que você faz em detrimento do que o outro faz, mas isso é muito pequeno diante da vontade que você vê, numa Missão de Paz, de fazer as coisas corretamente, de ajudar, principalmente dos militares e policiais que vão para a Missão para ficar menos tempo [...] aquilo ali não é um emprego para ele, é uma missão, ele está numa missão. Então, eu tenho certeza, eu afirmo para você, que essa disposição de ajudar, de trabalhar, é muito forte nas Missões, é muito grande (MILITAR J, 2020).

No entanto, foi relatado que dentro da própria Missão existem algumas divergências:

A ONU é um ambiente de muita variedade cultural. Não é porque você tem dois Exércitos de países diferentes que eles vão ter que ter uma mentalidade igual. Eles têm interesses diferentes, uma cultura diferente, tudo diferente [...]. Entram policiais que são de países distintos, entram os civis com uma cultura organizacional totalmente diferente. Então não é fácil esse tipo de coordenação, em que existem vários interesses institucionais, individuais, são várias camadas aí de interesse para que tudo seja coordenado e tenha um objetivo convergente. É bem complicado (MILITAR F, 2020).

Ainda assim, esse mesmo militar argumentou que a disposição ao diálogo existe, inclusive institucionalmente, pois para trabalhar no ambiente da ONU, você tem que estar disposto a interagir, nem que seja apenas na retórica: “O diálogo havia. Havia divergências de objetivos, divergências de ideias, mas, apesar de toda essa dificuldade, houve, pela falta de segurança, sim, uma disposição ao diálogo, até porque isso é institucional [...]” (MILITAR F, 2020). Da mesma maneira, outro militar afirmou que, apesar das diferenças culturais, dificuldades de comunicação, no final, o relacionamento tem sido muito bom, explicando:

[...] depende da pessoa, sabe. Eu acho que não tem um preconceito generalizado. O que eu observei são casos isolados de ambas as partes. São a minoria, mas eu vi militares com preconceito de trabalhar com civis e civis com preconceito de trabalhar com militares [...] O pessoal de ONG gostando de trabalhar com a gente, o que para mim foi uma surpresa. Realmente, eu esperava que as ONGs não iam querer trabalhar, mas lá, como todo mundo precisa de todo mundo, não tem jeito. A pessoa não tem como manter o preconceito dela e querer trabalhar bem [...] (MILITAR C, 2020).

Outros novamente mencionaram que isso depende da situação e da pessoa com quem se está lidando, se o ator quer ou não um maior contato: “A coordenação é algo que sempre tem que melhorar [...] porque existe uma grande rotatividade. Essa coordenação é baseada nas relações pessoais e ela é muito facilitada quando você tem uma boa relação, quando você conhece as pessoas [...]” (MILITAR J, 2020).

Há ainda alguns que, em menor medida, afirmaram que a relação não era ideal. Um deles expressou que, num patamar mais alto de decisão, pode ser que exista uma melhor coordenação, mas isso não é repassado (MILITAR H, 2020). Outro militar ainda indicou que a interação existe e todo mundo sabe como funciona, mas a disposição de se relacionar resulta dos interesses:

Está num nível adequado de interação, porém os interesses, ostensivos ou não, fazem com que a coordenação não aconteça da melhor forma [...] O interesse da ONG, de ela ser a instituição que está lá distribuindo alimento e não o alimento dela estar na mão do militar, porque essa ONG presta conta para os doadores e os doadores querem ver a ONG distribuindo e não o militar. Então também tem essa questão que, muitas vezes, não é colocada na mesa porque, às vezes, são interesses dos Estados, dos países, da ONGs, dos organismos internacionais. Eles buscam doadores. Eles vivem de doadores [...] Como as coisas não são colocadas oficialmente [...] isso acaba atrapalhando [...]. (MILITAR I, 2020).

Ele ainda questionou: “O componente civil da ONU é a mesma coisa, porque ele lucra com o conflito. Ele não está interessado em acabar. Se acabar ele vai para onde?” (MILITAR I, 2020). Já para o militar, se o conflito se encerra, retorna ao país de origem e ainda mantém o seu emprego, ele elucidou.

Um assunto que surgiu repetidas vezes foi o compartilhamento de informações. Um dos militares inclusive enfatizou que é relevante que haja o contato pessoal com os humanitários devido ao maior intercâmbio de dados (MILITAR D, 2020). Foi também retomada a importância de compartilhar informações sobre a presença de militares de forma a evitar a confusão de percepção sobre os atores. Por outro lado, alguns defenderam inclusive a necessidade de uma integração entre as partes. “Tem que haver realmente essa união, não só coordenação, mas integração realmente. E é algo que é difícil” (MILITAR F, 2020). Outros também destacaram o caráter integrativo da UNMISS. Um dos apontamentos mais significativos sobre o tema e que contradiz as diretrizes foi:

Para mim, é saudável haver a separação entre o trabalho humanitário e o trabalho militar. O trabalho humanitário e o da ONU. É saudável haver essa separação, quando for possível, quando o ambiente estiver ok [...] Quando o ambiente for inóspito e ameaçador, essa integração tem que ser maior [...] É uma relação fluida, não existe um nível somente de integração e ele tem que variar conforme a situação no terreno (MILITAR F, 2020).

Alguns militares valorizaram a presença de muitas ONGs e agências da ONU em suas falas e compreendem que as organizações fazem o possível dentro de suas capacidades. Por fim, grande parte deles convergiu na necessidade da coordenação. “[...] Um planejamento coordenado, com uma célula que tenha representantes de todos os setores, permite um maior rendimento, eficácia e eficiência dessas ações, porque pode direcioná-las para pontos mais

estratégicos ou que o rendimento vai ser melhor” (MILITAR E, 2020). O Militar D (2020) sublinhou que “a gente tem que construir uma rede de relacionamento. Aqui na Missão, a cada dia que passa, eu vejo que a solução dos seus problemas, grande parte dela, é por meio das amizades e conhecer as pessoas”.

Finalmente, a respeito dos impactos causados pela pandemia na relação entre os atores, um deles reportou:

O COVID, vamos dizer assim, foi a ferramenta para que eles [o governo] restringissem bem o movimento da força. Mas antes disso, já estava havendo uma sobreposição do governo sobre as ações da UNMISS. No meu ponto de vista, os humanitários podem atuar livremente, com algumas restrições, claro, mas muito mais livres do que a força e a força passou a ser impedida de cumprir a sua tarefa, o seu mandato [...] principalmente nos últimos meses [especialmente em agosto] [...] há esse conflito: porque a agência pode se movimentar, mas a força não pode. Então acaba que, por vezes, a agência não se movimenta porque a força não pode se movimentar [...] Desde o COVID, praticamente não houve mais solicitação de coordenação civil-militar [...] não houve movimentação, não houve nenhuma integração, devido à falta de SOI, esse foi o grande motivo<sup>97</sup>. (MILITAR A, 2020).

No ponto de vista de um dos civis entrevistados que atuam e atuaram em Missões de Paz, é importante que se tenha o conceito de coordenação civil-militar, mas ele precisa ser retrabalhado, pois está desatualizado devido à natureza dos militares, a qual tem evoluído nos últimos anos (CIVIL A, 2020).

Ao pensarmos nos diversos papéis que as unidades militares têm integrado agora dentro de si, como saúde, unidades médicas, unidades de engenharia, várias unidades auxiliares ou de apoio que são enviadas junto a eles, ao invés de auxiliarem os humanitários, eles frequentemente entram em desacordo com os humanitários porque eles realizam exatamente a mesma coisa. Eles desenvolvem fontes de água, eles constroem infraestrutura, eles tendem a prover tratamento médico. Eles fazem tudo isso para a comunidade, tentando ampliar sua presença duradoura e garantir segurança [...] quando se tenta se tornar uma unidade amigável, que não é mais alvo das ações. (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

Ele prosseguiu, dizendo que a participação dos militares em ações humanitárias ajuda no cumprimento do mandato, porém de forma muito limitada, apenas nos dois ou três primeiros

---

<sup>97</sup> No Sudão do Sul, há um documento necessário para as movimentações no país chamado Compartilhamento de Informações, *Share Of Information* (SOI). Em realidade, este funciona como uma autorização do governo. Segundo o Militar A (2020), o aumento da violência e da criminalidade está muito relacionado à limitação de movimentação da UNMISS. Para ele, “A Missão é baseada no Capítulo Sete, imposição da força, porém ela atua como Capítulo Seis”. Isso prejudica a imagem dela, pois ela possui os meios, tenta negociar, mas é impedida de passar e retorna. Logo, começa-se a questionar o cumprimento do mandato e o uso dos esforços, já que não se emprega a força. Há um mandato, um acordo, mas se atua fora daquilo.

anos da Missão e muito restrita a salvar vidas. Os casos em que eles podem contribuir para tarefas humanitárias são aqueles em que se exige uma resposta inicial até que aqueles realmente humanitários possam alcançar quem necessita.

As missões de *peace enforcement* não se beneficiam realmente de ‘ganhar corações e ganhar almas’. As missões de manutenção da paz tradicionais sim, e existem alguns elementos em que o envolvimento militar pode ser justificado, para construir um vínculo mais forte com a comunidade e para ser apresentada não como uma força de ocupação, mas como uma força de negociação que ajudará todo mundo a sair do conflito [...] Isso é algo que pode ser feito, mas precisa ser direcionado, muito focado e haver uma compreensão clara do que estão tentando alcançar (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

O funcionário ainda acrescentou que nenhum país investe dinheiro para que seus soldados realizem funções humanitárias. O principal papel do militar é prover um ambiente adequado para os humanitários atuarem e esse é o ponto onde se deve parar. Se os militares realizam essa única tarefa de forma bem feita, eles cumprem sua função. Trata-se de treinamentos, mentalidades, ferramentas completamente diferentes que não podem ser misturados. Para ele, normalmente, a relação entre os atores é boa, mas a cooperação deveria e pode ser melhor, mas isso depende dos dois lados, não podendo culpar exclusivamente um (CIVIL A, 2020).

O Civil B (2020) afirmou que se trata de um auxílio para os humanitários mais na segurança do que logística, pois esta fica centrada no PMA que rege e coordena as organizações e agências. Para ele, é necessária a ação de militares considerando a situação de segurança no Sudão do Sul, porém há pouca empatia e compreensão entre as diferentes partes. Ainda assim, ele enxerga que os militares estão dispostos a ajudar os humanitários. Ele apontou que o OCHA nem sempre dá conta de fazer a coordenação, ocorrendo uma ação mais direta das agências com os militares. Ele também mencionou que ocorrem patrulhas conjuntas com militares, civis e, às vezes, humanitários para idas mais breves aos pontos mais remotos.

O Policial (2020) da UNMISS afirmou que os militares, antes de terem experiência em uma Missão, pela característica da profissão, acham que vão fazer tudo sozinhos, não considerando a possibilidade de se ligar a outros atores. “O conceito de UN CIMIC Officer é um conceito bastante recente até mesmo para o Exército [...]”. Sendo defesa e segurança as principais funções deles, se empregarem todo o seu efetivo e recursos em ações cívico-sociais e trabalhos de infraestrutura, acabam sendo empenhados em atividades que não são as designadas inicialmente. Se podem fazer o básico e contar com unidades extras para fazer esse tipo de atividade, maravilha, ele disse. No Sudão do Sul, alguns batalhões realizam atividades como

terraplanagem, conserto de estradas, o que influencia na segurança, porém aquele efetivo é dedicado para isso.

Referindo-se à coordenação, descreveu que, exceto em um formato de reunião específico, o restante funcionava de acordo. De qualquer maneira, existe bastante coisa a ser melhorada na interação. Ele narrou casos em que

Chega uma hora que efetivamente é isso, que o policial e o militar acabam assumindo a rédea daquilo ali, porque ele está tentando contar com a outra parte e a outra parte não está vindo participar do processo. Por qual motivo? Aí tem que perguntar para a outra parte [...] Mas que nós tentamos, tentamos (POLICIAL, 2020).

Assim sendo, de acordo com ele, houve situações em que as coisas caminhavam bem e outras em que as pessoas nem conversavam, o que depende muito de o responsável escolher a pessoa certa para ir às reuniões. Esse indivíduo que fará a coordenação (seja humanitário, policial ou militar) tem que ter habilidade de trabalhar em grupo, comunicação, compreender do assunto e ter vontade de solucionar a questão. No fim das contas, o entrevistado acredita que, por parte da Missão, “As pessoas que são dedicadas a esse assunto de coordenação geralmente são muito boas no que fazem [...] o pessoal que já está na Missão há mais tempo verifica mais ou menos o perfil da pessoa e a dedica para aquela função” (POLICIAL, 2020).

#### 5.3.1.1 Periodicidade e formato das reuniões

Quando questionados sobre a periodicidade e o formato das reuniões realizadas para a coordenação entre militares da UNMISS e humanitários, estes citaram a intermediação pelo JOC, pelo CMAG e o sistema de alerta antecipado. Foram mencionadas reuniões mensais que englobam o OCHA, a UNMISS e as maiores ONGs internacionais que atuam com a coordenação civil-militar, têm conhecimento sobre o tema ou possuem interesse em respeitar a distinção e preservar o espaço humanitário. Foram citadas reuniões semanais do JOC sobre MCDA para discutir as aprovações como último recurso, o que também é feito via ligações e e-mails. Além disso, o oficial de coordenação vai ao JOC uma vez por semana para compartilhar informações, especialmente para a UNMISS ter uma compreensão comum sobre o trabalho dos humanitários. Segundo o que foi indicado, os *clusters* de logística e o de proteção são os mais importantes para a coordenação civil-militar, pois envolvem temáticas significativas a ambos os atores. Contudo, os *clusters* de saúde e segurança alimentar também frequentemente convidam unidades substantivas da UNMISS, como médicos.

Ademais, existe a coordenação de alto nível, realizada principalmente por meio do Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), em áreas em que a UNMISS é bastante ativa. Outras reuniões de coordenação são organizadas pelo governo. Uma das ONGs apontou que há reuniões cerca de duas vezes por semana, mas estão sujeitas às atividades dos *clusters* e ao local. Existe também o *NGO Forum*, onde há comunicações sobre a segurança do país, sendo os alertas divulgados pela UNMISS. De acordo com a ONG, todos os humanitários verificam a situação de segurança por meio dessa plataforma. Em suma, um dos humanitários chegou a dizer que “há diferentes fóruns em que nós interagimos. Às vezes, eu sinto que existem até muitos. Nós temos um bom nível de interação” (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa). Entretanto, é fundamental lembrar que esses dados variam conforme cada região e ator consultado.

Segundo o Militar A (2020), “a coordenação funcionava muito bem” e explicou:

Antes do COVID, a cada quinze dias ocorria uma reunião de coordenação dos MCDAs [...] conduzida pelo U9, pela força, pela carteira de CIMIC [...] nós nos reuníamos com o OCHA, com as agências interessadas. Todas eram convidadas, mas normalmente só compareciam nessa reunião o PMA, o ACNUR e só [...] O OCHA estava sempre lá [...] e era quem repassava tudo para as agências, principalmente as coordenações, os problemas de coordenação entre força e agências<sup>98</sup>. (MILITAR A, 2020).

Foram mencionados encontros diários envolvendo os militares com seu oficial de CIMIC e humanitários com seus oficiais de ligação, para além das reuniões dos *clusters*. Também foi informada a realização de reuniões mensais para definir as patrulhas do mês seguinte. O Militar G (2020) ressaltou que, desde a Força Tarefa, em que há o planejamento integrado da Missão como um todo a nível estratégico, agências da ONU e ONGs são chamadas para participar, porém quase nunca comparecem.

Na UNMISS, no contexto do quartel-general da força, há reuniões constantes e, particularmente, diante de alguma solicitação de apoio que demande que se atravesse setores (diferentes estados). Quando específica a um único setor, a coordenação acontece nele mesmo, ocorrendo reuniões de coordenação, sendo a única função do quartel-general repassar a missão. Os militares recebem a ordem que se deve apoiar determinada ação e o representante humanitário vai a uma reunião para preparar a operação no Escritório Integrado de Campo (*Field Integrated Office*, FIOC). Nos encontros, é estabelecido um documento de coordenação contendo as informações relevantes: documentação, pedido do SOI, horário de partida, tipo de carga, tamanho do comboio, coordenação de *handover-takeover* (quando se cruza um setor, há troca para outra tropa continuar a atividade), equipe de recuperação (para reparos), entre outras.

---

<sup>98</sup>J9 e U9 se referem ao setor de CIMIC da PKO, em seus diferentes níveis.

### 5.3.1.2 Principais desafios

Aos entrevistados foi perguntado quais seriam os maiores desafios para a coordenação entre humanitários e militares das PKO, para além daqueles elementos já indicados inicialmente.

Um funcionário do OCHA afirmou que:

O que é realmente importante é compreender os mandatos, trabalhos e quais são os limites um do outro [...] eu acho que esse é o maior desafio, saber onde estão os limites e compreender o trabalho um do outro. Eu vejo que há muito interesse dos militares da UNMISS no trabalho humanitário e saber o que os humanitários estão fazendo [...] é bom para eles que entendam como nós trabalhamos e por que nós precisamos de distinção deles, por que não podemos ir em todas as missões e tudo mais com eles. Mas igualmente é muito importante também para os humanitários saberem sobre a missão da UNMISS [...]. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Quando questionado sobre se as diferenças entre os atores atrapalham, outro membro do OCHA elucidou que “o fato de nós sermos muito diferentes facilita a vida. O problema vem quando o seu trabalho se sobrepõe ao de outra pessoa [...] Porque somos tão diferentes, na realidade, isso auxilia a manter a distinção clara entre o papel deles e o nosso” (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

Um ponto levantado por uma ONG foi que

a UNMISS tem um mandato muito amplo e, portanto, os humanitários podem ficar frustrados ao perceberem a falta de progresso em questões específicas. Ao mesmo tempo, a UNMISS tem uma estrutura militar, então é fácil tomar decisões e repassá-las por meio da organização para implementação. Os humanitários não são tão organizados – as agências têm prioridades, princípios e processos de tomada de decisão concorrentes, então podem ser bem lentas para responder às solicitações ou conversas com a UNMISS. De fato, na maior parte do tempo, humanitários não podem concordar em uma posição conjunta [...]. (HUMANITÁRIO F, 2020, p. 2-3, tradução nossa).

Um último aspecto retratado pelos humanitários foi a falta de sincronia no que um ator pede e o que o outro decide fazer. No entanto, o Humanitário A (2020), do OCHA, afirmou que se compreendem as limitações que os militares sofrem e que se enxergam os desafios como oportunidades.

Os militares, por sua vez, enumeraram diversas dificuldades encontradas na coordenação. O Militar G (2020) expressou que se houvesse maior compartilhamento de informações, existiria um sistema de inteligência mais eficaz para proteger civis e conduzir as tarefas. Para ele, não há mais problemas teóricos, mas a dificuldade de coordenação, particularmente ligada à liderança que pode falhar em criar a confiança necessária. Nessa mesma linha, outros entrevistados relacionaram alguns problemas à liderança, à pessoa envolvida na

coordenação. O Militar A (2020) justificou que isso é normal, devido ao sistema de rodízio, em que se depende de quem está lá naquele momento. Ainda nesse aspecto mais pessoal, alguns mencionaram as barreiras linguísticas como um entrave significativo para as relações.

Como já fora tratado anteriormente, de maneira breve, a diferença de objetivos entre os atores também pode ser um empecilho segundo os entrevistados, pois os humanitários buscam seu espaço e seus princípios não coincidem com os princípios políticos da Missão. Alguns abordaram as implicações trazidas pelos preconceitos. Outro assunto que surgiu foram as expectativas de um sobre o outro: “O militar sabe da limitação dele. Ele sabe que não vai conseguir proteger todo mundo [...] E tinham civis das agências humanitárias que queriam que o militar ficasse um por quarteirão protegendo os civis ali que estavam sendo mal tratados nos *checkpoints* do Exército sul sudanês” (MILITAR F, 2020).

Há também outro ponto capaz de causar atritos, sobre o qual o Militar A (2020) explicou que há uma diferença de perspectiva, mais do que execução: “Enquanto para a gente, às vezes, a imparcialidade é não se colocar nem para um, nem para o outro, às vezes, para o humanitário, a imparcialidade é apoiar ambos [...]”. Há um conflito de interesses. O militar prefere justificar que não apoiou nenhum, enquanto o humanitário é mais aberto, se coloca mais em risco ao ter que demonstrar que apoiou todos os lados: “[...] você tem a questão voltada para prestar assistência em todo o país, mas você tem a questão de segurança que é contrária” (MILITAR A, 2020). Como exemplo, foi relatado o envio de suprimentos para um acampamento de treinamento das forças de segurança, em que a Missão não queria participar do comboio para não interferir na sua imparcialidade, pois o local era liderado pelo SPLA-IO. A solução encontrada foi ajudar os humanitários somente até certo ponto para a entrega.

Outros obstáculos citados foram a lentidão em alguns processos dentro da PKO e que “os atores se desdobram sob diversos estresses, diversos constrangimentos para poderem operar: financeiros, materiais, pessoais, de consentimento das partes em conflito, muitas vezes, então é uma situação complexa e você já entra com um déficit para cumprir a sua tarefa” (MILITAR G, 2020). O Militar I (2020) ressaltou como inconveniente a falta de uma definição mais clara sobre as coisas, principalmente concepções e as medidas a serem tomadas, o que gera conceitos que são abstratos e se sobrepõem, além de divergências e discussões entre as partes, como quando confrontadas com o impasse entre proteger civis *versus* não interferir na cultura local. Segundo ele, é necessário decidir entre o que é certo e é errado, visto que o militar tende a não tolerar o que é definido como “errado”, cumprindo com o que é lei, sem juízo de valor.

Contratempos também ocorriam em campo, como nos comboios. Há os problemas da situação das estradas (demora de duas a três semanas para sair da capital à parte mais ao Norte)

e do período chuvoso (o que exige a utilização das vias aéreas). O Militar A (2020) incluiu a falta de pontualidade dos contratados da agência humanitária como um incômodo em situações de deslocamento, o que ele diz ter melhorado com o tempo, mas que era recorrente. Como exemplo de transtorno na coordenação foi narrado: houve situações em que as agências solicitaram apoio logístico, mas chegou em certo ponto da estrada em que um carro da força ficou atolado e a agência seguiu o caminho, abandonando o comboio, o que não ocorria quando o mesmo se passava com os humanitários.

O Militar E (2020) realizou o esforço de explicar o funcionamento da relação entre as partes:

Tinha uma predisposição, muito por parte dos humanitários, de se manter afastado [...] Você tem, normalmente, e trabalhavam isso de uma forma ruim, como opositores, quem é partidário de um *comprehensive approach*, que é mais ligado ao humanitarismo clássico também, e de quem raciocinava com uma questão maior de necessidade de segurança e de um *enforcement* maior. Eu acho que, pelas últimas resoluções que você tem visto e pronunciamentos da ONU, eles têm procurando uma integração entre essas questões e têm verificado que sim, existe uma demanda de segurança primordial que deve preceder a execução desse tipo de ação. Eu acho que esse alinhamento inicial, ao invés de ter duas visões consideradas separadas, vai facilitar essa aproximação. Porque, normalmente, quem é ligado ao humanitarismo mais clássico, que procura todo aquele afastamento, não tem o conhecimento do que são as demandas de segurança [...] e às vezes acham que a questão de necessidade de segurança é algo muito opressivo ou que vai causar problemas ali na imagem deles. Então eu acredito que isso está se alinhando em melhora. A disposição, por parte dos militares, teve sempre bastante. E por parte deles também tem a necessidade de cooperação na parte de logística e mesmo da segurança quando necessário. Mas faltava eu acho um entendimento no nível de planejamento, não da execução [...] Se você não tiver um ambiente que favoreça a segurança física, ou que tenha a segurança física, para você prover determinados tipos de assistência, é muito complicado. [...] [isso] só se resolve com políticas mais claras por parte da ONU e com um planejamento integrado. (MILITAR E, 2020).

Os civis membros de PKOs também indicaram alguns desafios. Convergindo com o que fora dito pelos militares, o Civil A (2020) expressou que há um problema dos humanitários sobre as expectativas em relação aos *peacekeepers*. Há a interpretação equivocada de que as tropas de manutenção da paz irão engajar contra o “inimigo” e aniquilá-lo. Proteger os civis não significa que eles confrontarão todas as unidades que terão feito algo errado; não há quantidade suficiente para isso, nem poder de fogo, nem disposição política<sup>99</sup>. Muitas vezes o “inimigo” é o próprio governo e os *peacekeepers* não vão querer atuar nesse sentido, além de que essa atitude não

<sup>99</sup>Um ponto interessante levantado pelo Civil A (2020) é que, quando se envia 10 mil tropas, não significa que sejam todos para combate, mas para as demais funções também, estando somente uma pequena porcentagem delas disponível para o combate.

corresponde ao seu mandato. Segundo o entrevistado, é preciso gerenciar as expectativas e compreender as capacidades das forças “Os humanitários tendem a pensar que, uma vez que as unidades de manutenção da paz são enviadas, eles estão quase recebendo suas próprias tropas pessoais de combate e que elas farão tudo o que eles quiserem [...] é difícil, muito difícil, gerenciar as expectativas” (CIVIL A, 2020, tradução nossa). Os humanitários esperam dos militares a segurança absoluta no contexto, de modo a poderem se movimentar livremente, o que não se verifica na realidade. Ele apontou que os militares, por outro lado, esperam que os humanitários tenham um orçamento infinito e que cubram todas as necessidades humanitárias.

O Civil A (2020) também afirmou que o termo “preconceito” define bem a situação e reforça que a relação depende muito das pessoas, da liderança e da situação de cada lado, o que leva a diferentes momentos nessa relação. Ele também trouxe uma outra discussão:

A nível de campo, nós sempre encontramos uma maneira de trabalharmos juntos, porque nós precisamos. No nível da sede, isso é um pouco diferente. Existem egos que não necessariamente ajudam a situação, existem, de muitas formas, pessoas que possuem agendas ‘escondidas’ [...] e negligenciam o que deveriam estar fazendo de fato. E, se isso acontece, e de fato acontece, a nível da sede, significa que as relações serão bem ruins. Mas, de alguma forma, as pessoas que possuem necessidades operacionais; nós conseguimos chegar a um certo nível de acordo e nós fazemos acontecer. (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

Nesse sentido, ele chegou a aludir uma rixa anterior entre o antigo Departamento de Assistência Humanitária (DHA, em inglês) da ONU e o DPO, pois DHA conquistou muitas responsabilidades e autoridade que eram do Departamento de Assuntos Políticos (DPA)<sup>100</sup> e do DPO. Consequentemente, o DHA acabou sendo reduzido ao OCHA, perdendo o título de departamento. Ele disse que essa rixa entre as partes se manifesta até hoje e que isso é espelhado em campo (CIVIL A, 2020).

O Civil B (2020) colocou como dificuldade a falta de compreensão das demandas vindas de Juba e como aplicá-las na prática. Ele também citou a carência de funcionários para a coordenação nas agências e organizações. O Policial (2020) da UNMISS atentou para o problema da rotação: “Quando você começa a estabelecer aquela relação de vínculo, de confiança, muda o efetivo. Então, de repente, o próximo cara que vai vir ele não vai ter a mesma habilidade de interação que essa pessoa [...]”. E enumerou como outros obstáculos: as barreiras linguísticas; os pré-conceitos e regras que mantêm o distanciamento; a falta de organização nas reuniões; a pouca troca de informações entre os diversos atores envolvidos; a sobreposição de algumas funções; e a falta de proatividade e disposição em alguns pontos.

<sup>100</sup> Atualmente conhecido como Departamento de Assuntos Políticos e de Construção da Paz (DPPA).

### 5.3.1.3 Sugestões para melhora nas interações

Sobre sugestões para melhorar as relações e a coordenação entre humanitários e militares da UNMISS, algo enfatizado por todos os atores foi a necessidade de treinamentos para ambas as partes, principalmente para compreenderem a perspectiva de cada um, se familiarizarem com seus papéis, criarem confiança e moderarem as expectativas. Logo, conhecer um ao outro pode facilitar essa interação. Um militar afirmou:

Uma maneira de você quebrar esses preconceitos é você conhecer o outro antes de ir para a Missão. Então, os cursos têm essa finalidade, os cursos, as dissertações de mestrado [...] então você quebra esses preconceitos e você fica mais disposto, mais apto a trabalhar em grupo. Porque numa Missão de Paz como hoje, que é uma missão integrada, muito complexa, ninguém individualmente tem condição de resolver o problema [...] É um conjunto de ações que vai fazer com que o país melhore [...] o resultado final depende do trabalho de várias pessoas, com várias visões diferentes sobre aquele mesmo problema (MILITAR J, 2020).

No entanto, o Militar G (2020) destacou que há resistência pelos *clusters* em participar desses treinamentos, porque alegam já estar no país antes do envio da Missão. Em todo caso, segundo ele, é necessário que os humanitários se ambientem com a Missão e não com o local em si, sendo preciso saber os planos de evacuações e contingência. Isso é essencial, mas pouco realizado em comparação à demanda existente. Falta tempo, dinheiro e pessoal, além de haver rotações constantes, o que exige uma regularidade e orçamento reservado para os treinamentos, ele declarou.

Os humanitários trouxeram outras sugestões, afirmando que sempre há oportunidade de melhora. O compartilhamento de informações, a definição de canais de comunicação evidentes e de claras regras de engajamento com os militares, a existência de relações na estrutura de comando e a criação de vários arranjos foram alguns elementos pontuados. Também se mencionou que não deve haver medo de lidar com os militares, mas que se deve ser sensível à cultura organizacional, pois tem coisas que os militares querem fazer, mas não podem, de acordo com a hierarquia estabelecida (HUMANITÁRIO D, 2021).

O Militar G (2020) sugeriu que se estabeleça a base de confiança, por meio de reuniões frequentes, coordenação, compartilhamento de informações, franqueza na troca de planos de trabalho, inclusive um trabalho integrado. O diálogo deve ser estruturado visando o cumprimento das tarefas de ambos, porém as reuniões acabam sendo rasas. Já não há dificuldades estruturais, mas sim de pessoal (problema mais prático), sendo o cerne a liderança que exija a coordenação e estabelecimento de confiança para as coisas funcionarem melhor. É

preciso abarcar as diversas províncias, nos diferentes níveis dos funcionários. O Militar F (2020) também defendeu a necessidade de uma maior integração. Já o Militar I (2020) apontou que o problema vem dos postos mais altos, vindo de lá os grandes embates que irradiam, sendo que é no escalão maior que falta vontade. Segundo ele, em graus mais baixos, há uma boa relação. Logo, a solução para a tática tem que vir da estratégia.

Outros militares sugeriram: conhecer o contexto; melhora e aprofundamento no *briefing* específico para compartilhamento de informações, o que costuma ocorrer na informalidade; e seguir o que os materiais propõem, estudá-los e compreendê-los, pois divergências sempre ocorrerão.

### 5.3.2 Escoltas armadas e questões de segurança

Nas entrevistas, um funcionário do OCHA manifestou que “é claro que existirão situações em que os recursos militares da UNMISS são utilizados. E de que jeito? Uma das maneiras frequentes é utilizar escoltas armadas” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). A respeito das questões de segurança e o fornecimento de escoltas armadas, membros de ONGs declararam que o país é um dos locais mais perigosos para fornecer assistência humanitária e que “no Sudão do Sul há uma completa anarquia. O Estado não está funcionando [...] Em termos de segurança, há áreas que estão ainda piores do que em alguns anos atrás” (HUMANITÁRIO E, 2020, tradução nossa). Segundo o Humanitário E (2020), de fato, após a assinatura do acordo de paz, o conflito político reduziu drasticamente, mas aqueles intercomunitários na realidade cresceram devido à falta de liderança em algumas áreas<sup>101</sup>.

O Humanitário A (2020), funcionário do OCHA, divergiu em alguns pontos sobre a segurança do país. Para ele, a situação melhorou e agora cerca de 90% do país é transitável.

Nós estamos lidando mais com atividades criminosas, o que é muito difícil de controlar. Somente em um lugar específico do país, que é o Sul, que ainda existe conflito ativo [...] e nessa área é em que temos solicitado apoio para a UNMISS, mas mesmo que a UNMISS queira nos dar esse apoio, ela não é autorizada pelo governo [...] nós não estamos nos beneficiando da UNMISS, porque a realidade é que eles não estão autorizados a se mover fora de suas bases para garantir que nós possamos alcançar algumas dessas áreas remotas. (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

Outro servidor do Escritório declarou que já não é apropriado utilizar mecanismos mais robustos para proteger os humanitários em razão do acordo de paz. Quando há ataques são mais

---

<sup>101</sup> Ele se refere às dificuldades para designar autoridades em algumas áreas no Sudão do Sul após a assinatura do acordo de paz.

por atividades criminosas e não pela guerra; se devem ao país ser muito pobre: “[...] eu diria que agora os humanitários realmente podem trabalhar em sua maioria independentemente” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Uma ONG correspondeu a esse raciocínio:

Se você olhar em uma perspectiva ampla, em teoria, isso [apoio militar] seria extremamente útil porque o Sudão do Sul é também o país com o mais alto número de humanitários que são mortos durante o fornecimento de serviços [...] Na prática, eu acho que isso é algo impossível porque o *staff* da UNMISS, especialmente *peacekeepers*, os números são bem baixos [...] com certeza isso absolutamente não é suficiente considerando até mesmo apenas dentro dos centros das cidades principais. Para adentrar às áreas rurais, esse número não é suficiente [...] Eu diria que, agora, ambas as ONGs e a ONU não são realmente alvos [...] Eu temeria se, em um certo ponto, as escoltas armadas começassem a ficar muito comuns e a nossa aceitação pela comunidade poderia ser reduzida [...] nós não seríamos vistos como de puro coração, mas algo mais suspeito. Eu associaria armas aos humanitários o mínimo possível por enquanto [...] Houve casos em 2016, 2017, em que o risco era tão alto que era impossível de se mover. Mas, em geral, nós não somos o alvo central e, frequentemente, as emboscadas não são feitas para matar [...] mas só para roubar [...] se você se mover com escoltas armadas, provavelmente eles atirarão em você ao invés de te roubar porque eles sabem que você já está carregando uma arma [...]. (HUMANITÁRIO E, 2020, tradução nossa).

Ademais, o trabalhador dessa organização argumentou que “em caso de haver um conflito e você tiver que correr para as instalações deles como um porto seguro, na maioria das vezes, provavelmente, eles nem mesmo te aceitem dentro. Então isso é meio que uma contradição entre o mandato deles e o que eles realmente podem fazer” (HUMANITÁRIO E, 2020, tradução nossa). Um funcionário de outra ONG apresentou uma visão distinta:

É muito difícil fazer isso [fornecer ajuda] sozinho por várias razões, como, no caso do Sudão do Sul [...] esse país ainda não é estável. Nós ainda temos conflitos políticos, conflitos intercomunitários [...] algumas cidades no Sudão do Sul ainda estão no nível de segurança quatro ou cinco [...] é muito difícil para uma organização humanitária apenas andar sozinho sem a intervenção da ONU [...] Somente em 2020, nós perdemos vários trabalhadores humanitários por meio de tiros, vários roubos ao longo do caminho, sequestros, entre outras injustiças. Nós também tivemos intrusos forçando sua entrada nas instalações de ONGs nacionais e internacionais para saquear. Nesses cenários, os atores humanitários se comunicam com os escritórios de ligação (OCHA) que, por sua vez, comunica com a UNMISS e a situação é respondida imediatamente [...] No caso de os danos continuarem ou a segurança se deteriorar em um local em que os humanitários estão, a UNMISS prepara equipes de evacuação [...] no contexto do Sudão do Sul, portanto, é ideal que haja um mecanismo robusto. (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa).

Mais uma ONG se posicionou dessa maneira: “dado que os trabalhadores humanitários estão se movendo para alguns dos locais mais remotos e perigosos no país, é difícil ver como eles podem ser protegidos de qualquer maneira significativa dada a ausência geral do Estado de

direito” e acrescentou “Também é difícil ver como aqueles que cometem ataques contra humanitários serão responsabilizados ou receberão justiça em um ambiente judicial tão fraco” (HUMANITÁRIO F, 2020, p.1, tradução nossa). O representante de outra destacou que “O que realizamos 100% é uma integração entre a UNMISS e os humanitários, nós estamos lado a lado, considerando que o Sudão do Sul é uma área não segura e, como humanitários, não sabemos que locais são seguros, quais não são. E nesse caso precisamos da UNMISS [...]” e continuou “[...] a UNMISS cumpre um papel crítico ao prover um ambiente seguro para os atores humanitários responderem às necessidades com facilidade” (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa).

Assim sendo, um dos funcionários do OCHA, o Humanitário C (2020), atentou para a existência das avaliações de segurança, especialmente sobre as estradas. Com base nelas, opta-se por utilizar escoltas em locais com altos índices de ataques ou, o que tem frequentemente acontecido, por não utilizar aquelas vias até a situação melhorar. Outro membro do Escritório salientou que as negociações com grupos armados servem para garantir que não se necessite das escoltas militares da UNMISS:

Nós não solicitamos o apoio da UNMISS porque nós mitigamos o risco de segurança por meio do comprometimento das forças armadas de que eles ‘ficarão em espera’ e de garantir a segurança dos humanitários [...] Somente se formos a um lugar de conflito ativo e não conseguimos parar as lutas [...] e precisamos entregar assistência, porque pessoas estão morrendo, nesse caso nós pedimos para a UNMISS prover escoltas militares para as equipes (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

Um dos humanitários revelou que “a máxima, o mantra, eu acho, para o trabalho humanitário é o acesso. Nós temos que ter acesso” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa). Em termos de aceitação em geral, o Humanitário H (2020) argumentou que, em alguns locais, os humanitários provavelmente serão melhor recepcionados pela comunidade do que os militares, sendo mais benéfico para os humanitários e para a comunidade que estes adentrem essas áreas, pois são vistos com menos ceticismo. Uma ONG internacional atuando em solo sul sudanês, ao ser questionada se a situação severa no país não exigiria maior participação militar, expressou que “honestamente, em minha visão, não muito [...] Devemos confiar em nós mesmos e em Deus. E na aceitação da comunidade, o que significa, de certa forma, o oposto” (HUMANITÁRIO E, 2020, tradução nossa). Outra ONG internacional declarou algo semelhante:

[...] A assistência militar deve permanecer o mais distante possível da intervenção humanitária. A UNMISS pode trabalhar em melhorias gerais no ambiente de segurança para todo mundo, das quais os humanitários podem se beneficiar. A UNMISS não possui a reatividade ou recursos para os

humanitários dependerem totalmente dela. Humanitários ganham a maioria de sua segurança da aceitação a nível local e não podem ser misturados com a PKO ou outros atores militares. (HUMANITÁRIO F, 2020, p. 2, tradução nossa).

A ONG nacional consultada enunciou:

[...] tanto quanto a UNMISS desempenha um papel crucial na paz e segurança, nós não podemos militarizar as atividades humanitárias. Como humanitários, nós tentamos ao máximo possível nos integrar com a comunidade local. Ter soldados armados ou uniformizados acompanhando atores humanitários criará medo na sociedade e não conseguiremos alcançar os resultados esperados. Tê-los no segundo plano é o ideal, provavelmente nas salas de reuniões com o governo e as autoridades locais fazendo políticas adotáveis a respeito da paz e segurança. (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa).

Algo intrigante é que estas duas últimas ONGs foram as mesmas que argumentaram de forma favorável a um mecanismo mais robusto de proteção. A respeito do último recurso, o Humanitário B (2020) declarou que o uso de recursos militares auxilia na entrega de ajuda até certo ponto e na ausência de alternativas civis. Outro esclareceu que:

Eu diria que escoltas armadas são o.k., novamente, como último recurso se, literalmente, você não será capaz de conduzir a sua missão sem a escolta armada [...] mas existem outras opções [...] como corredores humanitários [...] você pode tentar um lobby para um cessar-fogo ou trégua [...]. (HUMANITÁRIO H, 2020, tradução nossa).

Referente às perspectivas militares sobre a segurança, um deles narrou as mudanças desde o início do conflito. Com a crise de 2013 para 2014, várias agências humanitárias se retiraram de campo para retornar somente quando o terreno estivesse mais seguro, assim como outras se realocaram. Logo, a insegurança completa levou a uma maior aproximação entre os atores: “O Sudão do Sul se tornou o ambiente mais inóspito para a ajuda humanitária. Muitos humanitários começaram a morrer. Com isso, houve uma tendência natural ao humanitário de buscar a proteção militar ou a Missão que tem o seu componente militar” (MILITAR F, 2020). Ao abordar o contexto atual, o Militar C (2020) declarou que, no nível político, o cenário está bem tranquilo, mas ainda há as questões comunitárias, étnicas e, portanto, a parte de segurança não está acompanhando o progresso do meio político.

Além das disparidades relativas ao tempo, mais de um entrevistado destacou que a segurança varia conforme as especificidades dos estados sul sudaneses:

A dinâmica da UNMISS é muito complexa [...] Cada setor, cada área tem uma diferente realidade do país [...] até dentro do mesmo estado, ele não segue a mesma regra. Então tudo vai depender do local em que essa agência está trabalhando. Como por exemplo, no setor Leste, Jonglei, normalmente não há ataque a humanitários. Você vê muito conflito entre clãs; esse ataque a

humanitários não é tão presente, como, em contrapartida, quando a gente vai para o Warrap *state* ou para Western Bahr al Gazal. Você vê muito ataque a humanitário. Ou até você indo em outros estados, você não tem o ataque aos humanitários, mas você tem muito controle desses grupos sobre os humanitários, impedindo movimento e tudo mais. Isso vai depender, então, do local onde essa agência vai estar trabalhando, no meu ponto de vista, eles vão ter que fazer essa análise. Integrado a isso você tem [...] o mapa do UNDSS, o mapa de força de proteção, que é atualizado constantemente com todos esses incidentes que ocorrem no país. Tal como eu disse, é muito dinâmico, todo mês essas estradas mudam de situação [...] Não tem como estabelecer um padrão [...]. (MILITAR A, 2020).

Nesse sentido, outro militar pontuou que:

Eu acho essencial [a ajuda dos militares aos humanitários] porque a situação no Sudão do Sul é muito volátil [...] A questão no nível macro ficou bastante estável, porém nós temos pequenas brigas de etnia, a questão do dote, então a gente nunca sabe quando vai ter uma matança [...] e quando acontecem essas brigas, se não tiver o apoio da segurança da ONU, da tropa, fica muito difícil do apoio humanitário chegar lá. Então eu acho que sem o apoio da tropa da ONU para fazer essa distribuição de comida ou de abrigos, a ONU não vai conseguir distribuir em todo momento, ela vai ficar dependendo da situação. Quando tem o apoio [da tropa] da ONU, aí ela sempre consegue manter [...] Eu acho que para a enfrentar o problema lá tem que ser uma coisa conjunta, tem que ter essa coordenação entre civis e militares (MILITAR C, 2020).

Ainda outro afirmou que:

A ONU e os humanitários deixaram de ser, no mundo atual, pelo que a gente vê por meio de indícios, uma proteção atual. A bandeira da ONU não é mais algo que não vá ser atacado. Pelo contrário, [...] no próprio Sudão do Sul, viraram alvos. Está com capacete azul, vira alvo (MILITAR F, 2020).

Tratando do uso de escoltas armadas, o Militar E (2020) expressou que inteligência e informações sobre a área são fundamentais e que o sistema da ONU possui métodos para coletar, fazer avaliações e fornecer a análise de risco. Para ele, o modo de proceder, com ou sem força de proteção, depende dessa análise.

Dá para fazer, trabalhar com caráter humanitário isolado? Dá. Mas tem que ter uma avaliação criteriosa da situação de risco que existe naquele momento e local e eu acredito que quem seja mais capacitado para fazer isso [...] seja o componente militar, com as informações do componente militar (MILITAR E, 2020).

A respeito da possibilidade de os humanitários agirem apenas por meio dos princípios, outro argumentou: “não estou duvidando da capacidade dos humanitários. Acredito que sim, eles têm técnicas, eles estudam para isso [...] mas o que a gente vê em certas operações, é que a insegurança é tão grande que sem o ator militar, você não consegue garantir que aquela missão vá ser cumprida” (MILITAR H, 2020).

Segundo o Militar A (2020), deve ser analisado o contexto do conflito: quem são os atores, quem assinou ou não os acordos, quem concorda ou não e se há algum litígio entre a população local e a força. No Sudão do Sul, ele afirmou, existe boa relação dos militares com os habitantes, havendo respeito, de forma visível: “A gente não tem nenhum problema entre a população e o componente militar”. Nesse sentido, mais de um militar defendeu que

É imprescindível a utilização da força nos locais onde você verifica que há algum risco às agências humanitárias, porém tudo isso tem que ser avaliado pela própria agência [...] a agência também tem que avaliar até onde o uso do componente militar não vai atrapalhar a atuação da agência, causando ali algum desconforto com aquela população que vai estar sendo atendida ou com as tropas federais. (MILITAR A, 2020).

Portanto, advogou-se que é uma iniciativa da agência de solicitar ou não o apoio. “O militar não vai impor a necessidade de segurança”, afirmou o Militar J (2020). Este explicou bem o processo:

[...] Certamente, haverá situações em que você precisará de uma escolta armada [...] o tipo de arma, a quantidade de militares, o aparato de segurança nessa escolta vai depender da situação de segurança do país e isso é uma tarefa que caberá aos militares, fazer o *design* dessa escolta [...] porque essa é a missão principal do militar. Eles conhecem o terreno, eles sabem qual é a situação de segurança, eles têm noção exata do nível de ameaça que esse comboio poderá sofrer. Agora, a decisão de ter uma escolta armada ou não, não cabe aos militares. Essa decisão cabe aos humanitários. Então, os humanitários vão dizer se eles querem uma escolta ou não, em função das condições de segurança. (MILITAR J, 2020).

O Militar H (2020) foi além e defendeu que essa seja uma decisão conjunta:

Agora, nós militares não podemos passar por cima dos principais atores que são os humanitários [...] Mas isso tem que ser uma avaliação conjunta [...] Se todo mundo for apegado demais às suas ideias, às suas concepções de segurança ou insegurança, a gente não vai chegar a lugar nenhum. Então, alguém tem que ceder um pouco para que se chegue a um acordo. (MILITAR H, 2020).

O Militar I (2020) se posicionou da seguinte maneira sobre quando haverá o uso de escoltas:

Uma coisa é certa: vai precisar de escolta a partir do momento em que começar a morrer gente. Começou a morrer gente, começou a ser atacado, eles têm que ser defendidos. E vão ser defendidos por alguém ou pela milícia, ou pelo grupo armado, ou pelas Forças Armadas locais ou pela Missão da ONU, alguém vai acabar defendendo. Ou eles vão contratar segurança particular. Colocou em risco a vida, a carga, o material, alguém vai tomar uma atitude. (MILITAR I, 2020).

No que tange ao contexto sul sudanês mais especificamente e o uso de proteção militar aos humanitários, o Militar D (2020) declarou:

Eu acho que não se pode abrir mão disso. Embora o país esteja no caminho de realmente querer atingir essa paz [...] nós ainda temos até os dias de hoje, ações em que civis de organizações não governamentais, por exemplo, têm sido alvos de emboscada, têm perdido a vida [...] Eu ainda não vejo um ambiente propício para realmente querer cada componente desenvolver, em particular o civil, sozinho, querer cumprir a sua missão. Eu considero ainda que existe risco em relação a isso [...] Por essa razão, eu acho que não se deve abrir mão dessa questão de se trabalhar em conjunto (MILITAR D, 2020).

O Militar F (2020) expressou que humanitários devem parar de se posicionar de maneira corajosa e quando a situação se agrava recorrerem aos militares.

Muitos humanitários têm essa visão, aqueles que não foram ameaçados, de que não têm necessidade de ter proteção armada. Mas muitos deles já mudaram esse conceito depois que viram e estudaram o que aconteceu no Sudão do Sul. Essa proteção armada é necessária para a própria segurança deles e o uso da força é necessário algumas vezes. Não é para oprimir. É para proteger (MILITAR F, 2020).

Ainda assim, existem exceções, como o MSF, citado repetidamente como uma organização que evita o contato: “tem agências humanitárias, principalmente essas do humanitarismo clássico, que trabalham sozinhas, sozinhas mesmo. O MSF é um exemplo disso [...] Quando começou a crise, a gente descobriu que tinha hospital do MSF em lugar que você nem imaginava” (MILITAR E, 2020).

Na visão de um dos civis em PKO, por sua vez,

Em geral, os humanitários estão fugindo de qualquer conexão a uniformes e armas [...] Eles querem ser vistos como neutros [...] por outro lado, em muitas áreas ao redor do mundo, a neutralidade dos humanitários não é mais respeitada por todos os atores em campo [...] A segurança dos funcionários humanitários em campo é realmente questionada. Em uma situação ideal, todo mundo evitaria pôr as mãos nessas pessoas, seus bens e serviços, o que não é realmente o caso. Eu acho que cada vez mais, estamos vendo a necessidade dos *peacekeepers* terem que fazer algo que eles realmente não querem e isso são as escoltas para comboios humanitários [...] eu posso garantir que os *peacekeepers* também não querem realizar isso, pois há formas muito melhores de usar os componentes em campo do que escoltar comboios individuais. É uma enorme drenagem de recursos, é um uso muito ineficiente de pessoal e equipamento em campo e, por fim, isso não garante nada [...] qualquer indivíduo que quiser roubar um comboio humanitário pode encontrar uma forma de fazê-lo [...]. (CIVIL A, 2020).

Além disso, ele alertou para a possibilidade de a credibilidade dos *peacekeepers* ser questionada devido às atitudes que tomarem em uma escolta e indagou: até que ponto estão dispostos a ir em razão dos recursos humanitários? Ele acredita que um uso muito melhor das

PKO é para dialogar com todos os beligerantes, sendo estes os responsáveis por escoltar os humanitários e fornecer segurança em seus territórios. Os *peacekeepers* deveriam ser somente utilizados no sentido de abrir um corredor humanitário, na primeira vez em que se adentre uma determinada área. Em suma, as tropas em si deveriam ser pouco utilizadas, de maneira sábia, bem direcionada, para maximizar os resultados, pois há pouca quantidade em campo (CIVIL A, 2020).

O Policial (2020) entrevistado pontuou que “a questão da segurança é de absoluta necessidade, principalmente numa situação como é o Sudão do Sul”. Ela é muito volátil, ressaltou. Quando questionado sobre ser possível exercer a assistência humanitária apenas com a aceitação local, respondeu: “muito, muito difícil”. De acordo com ele, em algumas cidades do interior, isso ocorre sem muita necessidade de segurança, mas sempre tem um policial da Missão, polícia local ou patrulha do Exército junto pelo menos. Nas reuniões, conforme relatado, civis chegaram até a dizer que deveriam ser colocados em veículos militares ou policiais nas escoltas. Estes dois atores negaram o pedido por saberem ser alvos potenciais, pois são os primeiros a serem neutralizados para que ocorra um saque. Essa atitude, então, é uma maneira de preservar a segurança do civil. O policial também salientou que as pessoas relutam a presença da UNMISS porque acreditam que aquilo afeta a soberania do país, como uma interferência. Por fim, elas acabam aceitando porque se cria empregos aos locais, além da haver a circulação de dinheiro.

Ele ainda narrou que, nas distribuições de alimento nos PoCs em Juba, os militares não entravam, mas a polícia acompanhava, desarmada, para observar e informar uma equipe das Unidades de Polícia Formadas (*Formed Police Units*, FPU), esta armada com equipamento de controle de distúrbios civis para casos de incidentes. Ele comunicou que, embora a comida esteja segura, venha toda semana, sem faltar, e que haja registros da população que a recebe, ocorrem tumultos. É necessário organizar as filas, senão se gera violência e eventualmente uma morte desnecessária (POLICIAL, 2020).

### 5.3.3 As diretrizes

A respeito das diretrizes do OCHA e do IASC, o Humanitário H (2020) expressou que acredita que muitas delas sejam usadas, mas o problema é quando as pessoas não as conhecem. Nesse sentido, um dos funcionários do OCHA admitiu que nem todo mundo está ciente (HUMANITÁRIO C, 2020). O representante da ONG nacional fez um importante apontamento:

Pessoalmente, estou ciente das diretrizes [...] Mas agora, tratando das ONGs internacionais, eu acho que elas têm todas essas diretrizes porque antes de virem de fato ao país, eles devem buscar por liberação pelo OCHA e UNMISS, que automaticamente estariam fornecendo as diretrizes a elas. Mas para as ONGs locais, eu penso que, geralmente, porque são nativas desse país, elas podem se mover livremente do ponto A para o ponto B, então elas não precisam realmente da ajuda da UNMISS ou do OCHA para transitarem, visto que é seu próprio país. (HUMANITÁRIO G, 2020, tradução nossa).

Dessa maneira, ele acredita que a maioria das ONGs nacionais não tem contato com as recomendações. Um funcionário do OCHA afirmou algo semelhante “Organizações nacionais têm bem menos interação com a UNMISS do que organizações internacionais [...]” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Até mesmo uma das ONGs internacionais consultadas não conhecia as diretrizes mencionadas.

O Humanitário C (2020) comunicou que existem treinamentos sobre as orientações para humanitários e militares, policiais e civis da UNMISS, porém eles foram interrompidos por causa da COVID. Outro funcionário do OCHA também declarou que:

[...] o que é central para a adequação e eficiência das diretrizes é a ampla orientação dos países contribuintes de tropas para melhor compreenderem a relevância e utilidades das diretrizes. No Sudão do Sul, o OCHA frequentemente provê esse tipo de orientação às tropas recém chegadas ao país para que estas entendam o *modus operandi* humanitário – o uso de ativos civis-militares, como, quando e onde, duração e os limites. (HUMANITÁRIO B, 2020, p. 1, tradução nossa).

O Humanitário H (2020) alertou que, embora sempre existam trabalhos tentando disseminá-las e fazer as pessoas adotá-las, algumas optam por não as aderir porque sentem que não poderão correspondê-las. Outras simplesmente não seguirão as recomendações, pois elas representariam um “retrocesso” na sua forma de agir.

Um entrevistado manifestou: “o que é importante, contudo, é que os militares sigam [...], o que eles nem sempre fazem” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa). Contrariamente, uma das ONGs expressou que

As diretrizes são de fato bastante conhecidas. Infelizmente, elas são normalmente mais conhecidas na prática por atores militares do que humanitários e os aparatos da ONU e das PKO são uma instituição muito mais poderosa do que o resto da comunidade humanitária, então é mais fácil para uma PKO dizer aos humanitários o que fazer do que o contrário. Frequentemente, coisas podem acontecer e então uma revisão/relatório exporia que o processo devido não foi seguido; não é o caso que haja uma discussão educada e moderada antes de as decisões serem tomadas (HUMANITÁRIO F, 2020, p. 2, tradução nossa).

Um dos humanitários foi além e expôs que “os militares estão se tornando uma parte maior de toda a resposta humanitária, porque eles têm os recursos e, frequentemente, os humanitários não têm. Mas, ao mesmo tempo, isso precisa ser regulado [...]” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa). Ele também argumentou:

[...] em certas circunstâncias, é apropriado que os militares ajudem, se é um último recurso [...] A agenda de trabalho precisa ser subserviente à agenda humanitária e, é importante, esse é o ponto em que o CMCoord entra para regular as tarefas, ter as ligações com a equipe de comando e seus atos, para assegurar que os recursos sejam utilizados de forma apropriada [...] Há situações em que você não pode utilizar os militares, por isso que você tem o [documento de] MCDA [...] Ele tenta regular os princípios humanitários para também assegurar que nós não tenhamos complicações [...]. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

Quando questionado sobre a possibilidade de militarização da ajuda humanitária, esse mesmo entrevistado afirmou que é improvável que ela ocorra porque há um gerenciamento do processo: “[...] militarização naquele contexto não, mas sim mais participação dos militares, talvez sim [...]” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa). Segundo ele,

Alguns humanitários não gostam de usar militares de forma alguma, mas eu penso que nós precisamos trazer uma maturidade à discussão, porque com o treinamento correto e sofisticação, com os aspectos corretos da interação militar, nós podemos trabalhar muito e, além disso, eles costumam ter recursos que os humanitários não têm. Eu acho que é mais sobre a forma como é gerenciado e um plano de declínio [...]. Inicialmente, pode se usar muito os militares [...] mas, então, você pode tentar diminuir isso lentamente, com o tempo, com outros recursos civis [...]. A questão não é a militarização, mas o gerenciamento e também climatizar os militares a trabalharem em um ambiente humanitário [...] Eu não acho que esteja acontecendo uma militarização, mas é um uso eficiente de recursos globais e eu acho que isso é uma coisa boa. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

E ainda esclareceu:

A questão central é lembrar que nada possui regras de fato para frequentemente solucionar questões em campo. Isso realmente depende de sua própria experiência e você pode desenhar seu próprio pensamento crítico [...] eu não quero dizer fazer algo ilegal, mas, às vezes, você tem que fazer coisas de uma maneira diferente, especialmente construindo relacionamentos. Normalmente, você não vai construir relações por meio de uma base formal, há outras coisas que você precisa fazer para te ajudar com o seu objetivo principal que é o acesso para os humanitários [...]. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

A seu turno, um funcionário do OCHA demonstrou preocupação: “eu acredito que as diretrizes são necessárias e importantes, mas eu também penso que é importante que sigamos elas na prática [...]” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Ele explicou que:

Em todos os países, não apenas no Sudão do Sul, mas em todos os lugares em que há *peacekeepers* da ONU, eles farão alguns tipos de trabalho humanitário, porém nós como humanitários estamos desencorajando isso, porque não é o mandato deles e eles podem causar mais danos [...] mas a realidade é que, também no Sudão do Sul, os países contribuintes de tropas definitivamente estão fazendo mais coisas humanitárias do que eles deveriam [...] No Sudão do Sul, porque os militares da UNMISS não são alvos ativos [...] a cooperação com os humanitários é mais próxima, o que também significa que as diretrizes que existem não são tão respeitadas quanto seriam em outros países onde humanitários e militares não interagem de forma alguma [...] eles não são tão consistentes em seguir as diretrizes como deveriam. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Outro servidor do Escritório possui um ponto de vista distinto, o de que as diretrizes funcionam, pois o OCHA intermedia os pedidos à UNMISS, os analisa e determina se eles merecem suporte ou não. “Nós do OCHA somos bem rigorosos quando analisamos os pedidos e, se não há mérito, o uso de escolta militar, nós os retornamos para as ONGs ou agências da ONU” (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa). Quando a solicitação não é aceita, uma empresa privada pode ser paga para realizar a tarefa, o que é custoso. Ele exemplificou que:

No ano passado, nós tivemos 96 [pedidos], então essencialmente nós reduzimos à metade deles [43] em 2020, o que significa que os parceiros conseguiram trabalhar melhor, eles conseguiram identificar maneiras diferentes de alcançar a população em necessidade, sem um pedido por uma escolta militar [...] Em todos os meses, há milhares de movimentos humanitários nesse país, milhares, e então quando você diz milhares por mês e você está olhando para apenas 43 em um ano, isso é zero vírgula zero... é muito mínimo. O que significa que os humanitários querem assegurar que eles mantenham o caráter civil da resposta (HUMANITÁRIO A, 2020, tradução nossa).

A respeito do contato dos militares com essas diretrizes, alguns deles afirmaram possuir conhecimento prévio delas e dos princípios, por meio de materiais didáticos da ONU, porém de forma ampla, sem um treinamento específico de CIMIC. Somente alguns poucos o realizaram.

Em treinamentos pré-envio dos militares às missões, nos Materiais Essenciais de Treinamento Pré-Desdobramento (*Core Pre-Deployment Training Materials*, CPTM) constam as diretrizes, assim como existem cursos *online* a serem realizados antes e durante a Missão, sendo alguns obrigatórios e outros opcionais. Um aspecto citado é que as orientações alcançam cada um com o conteúdo necessário, diferenciado, conforme o escalão. De qualquer forma, de sargento acima, esse conhecimento chega a todos<sup>102</sup>. Os militares também contaram que, para

---

<sup>102</sup> O Militar I (2020) afirmou que quem sabe das diretrizes são os planejadores, que é a quem interessa saber. Para os demais, a ordem já vem pronta.

os humanitários, há cursos do OCHA, os quais não são amplamente frequentados, apesar da alta qualidade e insistência do Escritório.

Ainda assim, no geral, os militares acreditam que as normas são bem disseminadas: “a ONU incentiva você a sempre estar se especializando, em diversos temas relacionados à paz [...]” (MILITAR D, 2020). No Sudão do Sul, nos treinamentos de indução para os recém-chegados e nos *briefings* mensais, há instruções com o J9, explicando quais são os papéis deles e as tarefas desempenhadas, inclusive sobre os QIPs. Logo, o Militar F (2020) afirmou que “todos os militares basicamente sabiam dessa necessidade de coordenação com o trabalho humanitário”. Um deles comunicou:

CIMIC vem sendo estruturado ao longo dos anos, muito bem estruturado. Eu diria que na década de 1990 houve algum tipo de confusão entre as funções militares e civis, entre a comunidade humanitária e a Missão de Paz [...] Para funcionar melhor, não é uma questão mais de normatização. Está tudo muito bem escrito e as estruturas existem tanto dentro da Missão quanto fora da Missão, nos *clusters* humanitários também. Passa talvez por uma questão de mentalidade que existe ainda no *cluster* humanitário, alguma ou outra preocupação com relação a uma contaminação, o problema de percepção que a atuação militar pode causar na população e isso é um problema difícil de se resolver. Por parte da força militar também, às vezes, em alguns lugares e num momento, existe uma vontade de que a gente tem que resolver de qualquer maneira as coisas e a gente sabe resolver e se não tiver ajuda humanitária, os militares vão fazer também, etc. [...] Já foi o tempo em que não havia nem norma e nem estrutura. (MILITAR G, 2020).

Para a UNMISS, o mapa da força de proteção é o grande documento utilizado no início do processo decisório. Um dos entrevistados fez a seguinte observação:

[...] não pode haver prejuízo tanto para a agência humanitária quanto para a força na integração da força com os humanitários, porque pode perder a credibilidade daquela agência e tudo mais, então a agência tem que pensar nisso tudo antes da solicitação. Tem que ser o último recurso e, como último recurso, a gente coloca a situação do mapa de forças de proteção que o UNDSS atualiza todos os meses. Então o UNDSS, de acordo com as informações que ele recebe mensalmente, atualiza o mapa com as estradas do Sudão do Sul e esse mapa diz onde é necessária força de proteção ou não. Houve situações onde chega uma solicitação que ela vai para um local onde o próprio Departamento de Segurança da ONU, da UNMISS, diz que não é necessário força de proteção. Aí também não há a obrigação de apoiar, não vou dizer que não há o apoio, às vezes há o apoio dependendo de uma situação específica, mas, em geral, o apoio é fornecido entre os humanitários e a força somente nesses locais onde o mapa de forças de proteção encontra-se vermelho. (MILITAR A, 2020).

O Militar I (2020) contou que “era mais uma preocupação deles [dos civis] do que nossa. Eles chegavam já colocando os limites e a gente ia negociando à medida em que ficava ruim para a gente também”. Alcançava-se um acordo, executando ou não a operação. “A gente achava

perigoso demais e eles achavam que a gente estava exagerando [...] As limitantes [partem deles], porque quem não quer ser visto com militar são eles, não sou eu que não quero ser visto com civil [...]” (MILITAR I, 2020). Em contrapartida, outro fez o seguinte relato:

Eu vou ser bem sincero nesse ponto. Algumas agências têm essa noção sim, de integridade, imparcialidade, dos princípios da ONU. Mas eu não vou colocar que são todas e, por vezes, nós temos que nessa reunião quinzenal lembrar isso e colocar isso como um ponto de apoio ou não. Então, quando vem para a força, quando vem o pedido do OCHA, esse é um dos aspectos que a gente analisa quando recebe. E já houve oportunidade onde a gente negou alguma solicitação por verificar que não havia imparcialidade [...] havia a possibilidade de gerar algum conflito em relação à imparcialidade da força ou da agência junto ao governo do Sudão do Sul ou entre as partes [...] Ou a gente conduziu uma reunião para tratar sobre o assunto e levar para um outro caminho e não aquele em que a imparcialidade seria comprometida. (MILITAR A, 2020).

Ele também comentou que:

A execução é totalmente difícil. Na leitura da teoria, ela é linda, é tudo muito perfeito, mas na hora que você vai na execução [...] tudo muda. É claro que nunca deixando o valor dos relatórios depois ou do material que é produzido, porque isso é muito importante. Mas a decisão tomada naquele momento tem que ser levada em consideração, porque principalmente numa dinâmica como é a do Sudão do Sul [...] é até difícil o estudo mesmo dos casos no país porque ele é muito dinâmico [...]. (MILITAR A, 2020).

Outro militar afirmou que “realmente é um ambiente de bastante tendência à violência e o humanitário buscava essa segurança, contrariando até o seu princípio humanitário da independência se ele fosse levado ao pé da letra” (MILITAR F, 2020). Então argumentou que:

Os princípios são uma diretriz muito geral, que geram interpretações distintas. Essa interpretação que deve mudar. Quando a gente fala que uma agência humanitária tem que ter independência, o que quer dizer que ela não pode depender de meios logísticos militares ou de qualquer outro componente de uma missão da ONU, não pode ter proteção. Na prática, isso não vai existir. Quando o ambiente for inóspito, eles não têm um armamento [...] Para eles realizarem a ajuda humanitária, eles vão precisar muitas vezes de uma proteção militar, de um trabalho de desminagem, ajuda de policiais para controlar a fila de distribuição de medicamentos e de alimentos, tem que ter policiais e militares para fazer *crowd management*, a gestão de multidões, dando segurança. (MILITAR F, 2020).

À vista disso, ele arguiu que:

Essa interpretação do conceito de independência e neutralidade deveria ser revista. Assim como os princípios da ONU [...] tem que haver uma interpretação distinta de não uso da força ou de neutralidade porque a gente sabe que o ambiente não é totalmente preto no branco [...] Dependendo de como o ambiente está, da análise estratégica do ambiente, esses princípios que são muito gerais não podem ter uma interpretação muito fixa. (MILITAR F, 2020).

Também nesse sentido, o Militar H (2020) declarou que:

É um desperdício, muitas vezes, você não usar um material que já está lá e, às vezes, fica parado [...] os objetivos humanitários estão presentes numa Missão da ONU. Se você tem esses meios à disposição, por que não utilizar? É claro que isso tem que ser muito bem pensado para não causar aquela dependência [...] Se num primeiro momento não há ninguém capaz de fazer esse serviço, é interessante usar os meios militares. Mas se aparece um ator diferente ou se existe a possibilidade e a segurança já está estabelecida e você não precisa mais dos militares, não tem por que continuar usando [...]. (MILITAR H, 2020).

Ao ser questionado se a gravidade humanitária no Sudão do Sul justificaria uma maior participação dos militares nesse contexto, um deles respondeu:

Com certeza. Até mesmo porque a Missão no Sudão do Sul é a maior Missão da ONU [...] Tem muita tropa e a gente tem condições de contribuir para reforçar a segurança da ajuda humanitária, para ajudar na parte de distribuição de alimento, qualquer tipo de suprimento. Eu acho que a gente tem capacidade de apoiar melhor as ajudas humanitárias [...]. (MILITAR B, 2020).

Já um dos civis da Missão afirmou que os militares conhecem as diretrizes dependendo do nível de treinamento antes do envio, pois em muitos países contribuintes de tropas essa preparação é bem executada e elas estão totalmente cientes dessas diretrizes. Todavia, outros contingentes não estão inteirados ou até mesmo possuem visões distintas (CIVIL A, 2020). O Civil B (2020) mencionou a falta de conhecimento por parte dos militares sobre CIMIC e a carência de treinamento e organização prévia, sendo que as agências tentam manter seus princípios, mas há dificuldade de compreensão pelos militares.

Além disso, de acordo com o Civil A (2020),

Tudo o que precisa ser feito é torná-los [militares] cientes dos princípios humanitários e eles se tornam dispostos a respeitá-los. Infelizmente, o que acontece é que nós temos, em ambos os lados, mundos do *peacekeeping* e humanitário, cabeças quentes que vão a conflito devido aos seus comportamentos pessoais. Eu diria que, em geral, em ambos os lados há pessoas boas, que são muito profissionais e altamente treinadas. Mas, frequentemente, há pessoas que deixam suas crenças pessoais, desejos pessoais, virem na frente do que realmente são os objetivos e foco do mandato [...] Eu acho que isso seja mais frequente do que as pessoas acham, mas é melhor contornado do que as pessoas acham. (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

O Civil A (2020) ainda destacou que a ONU é direcionada politicamente e até as agências humanitárias são políticas de várias formas, sendo preciso considerar as realidades políticas em campo:

[...] os humanitários também têm que jogar conforme as regras, o que frequentemente não é o caso. Os internacionais e nacionais estão tomando lados, eles estão sendo motivados politicamente, eles tendem, em muitos casos,

a negar o direito “do outro lado” ter acesso à assistência humanitária [...]. (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

O componente policial da UNMISS entrevistado, a seu turno, afirmou:

[ao ler os manuais] A gente entende muito claramente que a atividade do humanitário, em tese, deveria ser separada da atividade do militar [...] o país é um país que está saindo de um período de guerra. Então todo mundo que está fardado ali cometeu atrocidades terríveis, de ambos os lados [...] Como é que você pode alinhar uma imagem de uma assistência humanitária que tá levando ajuda a uma imagem de uma pessoa fardada? É complicado. Mas a questão da segurança não pode ser ignorada porque, no final das contas, se o humanitário abrir mão da segurança e acontecer algum tipo de problema, violência, estupro, saque, assalto ou até assassinato de humanitários, a primeira cobrança vai recair sobre a força [...] Ninguém vai atrás do humanitário e falar: por que você não solicitou? Sempre a cobrança vai vir: a força deveria estar defendendo. (POLICIAL, 2020).

Além do mais, de acordo com ele, não se considera se era *blue* ou *black* UN<sup>103</sup>, se estava escrito ONU e sofreu ataque, isso impacta na percepção sobre a Missão, pois você está ali para fornecer segurança à população e não consegue prover a sua própria. “Aquilo reflete negativamente na Missão inteira”, concluiu (POLICIAL, 2020).

### 5.3.4 QIPs

No que se refere aos QIPs, alguns humanitários entrevistados emitiram suas opiniões. Um deles pontuou que:

[...] QIPs, isso é meio que uma armadilha [...] Eles frequentemente conflitam [com as ações humanitárias] [...] a Missão precisa realmente se comunicar com os grupos humanitários em campo, seja por meio do oficial de CMCoord ou diretamente, quando estão gastando seu dinheiro de QIPs, porque pode já haver dinheiro sendo gasto em coisas similares [...] Eu não estou dizendo que os QIPs são ruins, mas você lembra de ‘ganhar mentes e corações’? QIPs são parte de CIMIC [...] o que significa que eles podem visar os objetivos da Missão, mas não necessariamente os objetivos humanitários [...] eles têm seu próprio ego e QIPs é uma parte dela projetando seu ego e sua influência, a influência do Comandante. Pode ser bom para a Missão ajudar a comunidade, mas [...] isso precisa ser gerenciado [...] É... costuma ser um conflito [...] QIPs têm que ser subservientes à agenda humanitária, no sentido de que [...] eles devem garantir que ninguém mais está fazendo aquilo [...] é um problema que eles não estejam fazendo isso [...]. (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

Segundo ele, pode haver outros interesses por parte da Missão, como obter dinheiro ou outra coisa que estejam visando. Às vezes, pode-se pensar que estão fazendo o bem, mas não de

<sup>103</sup> *Blue* e *Black* UN se referem, respectivamente, às agências da ONU e à Missão de Paz.

fato. É preciso que haja coordenação, pensando quais são os objetivos humanitários, os planos e onde a energia deve ser concentrada: “[...] o primeiro ponto é que é claro que as Missões e os militares têm que engajar com o ambiente externo, que é a comunidade. Mas está tudo bem. O segundo é que os objetivos humanitários devem ser subservientes à agenda de trabalho humanitária” (HUMANITÁRIO D, 2021, tradução nossa).

De maneira completamente diferente, um funcionário do OCHA defendeu que os QIPs não interferem muito no setor humanitário, pois eles são apenas uma das atividades e os humanitários fazem parte da análise para que sejam aprovados. Eles são empregados em locais em que os humanitários não estão realizando nenhum programa, pois se quer manter a distinção e não se deseja que haja competição (HUMANITÁRIO A, 2020). Outro membro do Escritório também seguiu nessa linha de argumentação: “nós também temos um comitê conjunto entre a UNMISS e os humanitários sobre os QIPs [...] algo que é mais duradouro, mais no setor de desenvolvimento, mas que não é diretamente um recurso humanitário” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Em vista disso, essa é uma maneira pela qual a UNMISS é encorajada a utilizar seus recursos, afirmou.

Um militar atestou que auxiliar na assistência humanitária favorece o cumprimento do mandato, principalmente quando não há segurança. Isso também valeria no começo de uma Missão, pois quando a ONU está num país as pessoas querem ver resultados e, por vezes, outros componentes, outros atores civis não conseguem dar essa resposta imediata. Em contrapartida, quando a população tem suas necessidades atendidas cria-se um ambiente mais seguro e estável (MILITAR H, 2020). Então, relacionando segurança e desenvolvimento, utilizam-se os meios militares para uma ação imediata, por meio de um QIP:

É importante usar esses meios militares. Com o tempo, você vai desengajando da população e tentando empoderar outros atores civis que podem te substituir. A partir do momento em que a sociedade civil, os componentes civis presentes, as agências começam a ter uma maior capacidade, e essa coordenação tem que existir entre os militares e os civis, é importante que os civis tomem a liderança. O que a gente fala sempre do *civilianizing* e depois do *localizing* (MILITAR H, 2020).

Um civil da Missão, por sua vez, demonstrou certo receio relacionado aos QIPs:

[...] ao mesmo tempo, o que você está fazendo a longo prazo é minar a capacidade dos humanitários de operar naquele ambiente. Você está de fato realizando coisas que, a longo prazo, não necessariamente terão o maior valor. Porque você está tentando fazer isso rapidamente, você não está levando em consideração todas as necessidades e o princípio de ‘não causar danos’ se torna questionável. Ao construir uma coisa na mesma comunidade a todo tempo, você tende a deixar uma lacuna em outro lugar. Isso contribui, ao invés de solucionar alguns dos problemas, para mais conflitos e, no final das contas, você está mais encrencado. (CIVIL A, 2020, tradução nossa).

De maneira distinta, o Policial (2020) enfatizou a existência dos Comitês de QIPs, compostos por militares, policiais e civis de seções de dentro da ONU para analisar esses projetos de até 40 mil dólares, no caso do Sudão do Sul: “toda vez que um projeto era alguma coisa que fosse impactar em segurança, era a gente que decidia. Se fosse um projeto que na realidade era humanitário, a gente mandava para o OCHA, que daí o OCHA dava andamento”. Em sua avaliação, o Comitê funciona muito bem.

### 5.3.5 PoCs

Alguns comentários foram feitos a respeito dos PoCs, seu funcionamento e a coordenação entre as partes envolvidas. Um dos humanitários afirmou que “havia uma relação de trabalho bem próxima entre a UNMISS e as agências humanitárias dentro dos PoCs” (HUMANITÁRIO F, 2020, p. 1, tradução nossa). Ele também abordou o apoio fornecido pelos militares nos PoCs, dizendo que “isso permitiu que as agências de ajuda operassem de maneira segura dentro desses locais e que residentes se sentissem mais seguros do que de outra forma dos ataques potenciais vindos de fora” (HUMANITÁRIO F, 2020, p. 1, tradução nossa). Mais de um humanitário mencionou que a coordenação nos PoCs era formal e diária, somada às reuniões semanais.

Outro humanitário relatou que:

[...] [nos PoCs] os militares da UNMISS possuem hospitais que são melhores equipados do que, frequentemente, os humanitários. Por exemplo, organizações humanitárias que trabalham com cuidados de saúde frequentemente, se eles têm um paciente e não têm equipamento no hospital deles, eles pediriam à UNMISS se eles poderiam levar o paciente para o hospital dela [...]. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Uma questão levantada mais de uma vez foi o provável encerramento dos PoCs: “a maior parte das interações entre humanitários e militares da UNMISS é para observar como será a transição dos PoCs para campos de deslocados internos” (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa). Segundo o Humanitário C (2020), há o apoio da UNMISS para facilitar os retornos de deslocados por meio de escoltas, barcos e recursos aéreos, como foi pedido pelo *cluster* de proteção. Outro comentou que:

A UNMISS usou diretamente seus recursos aéreos (ex: helicópteros) para retornar os deslocados internos para seus locais de origem quando eles disseram que queriam se mudar. Isso foi bastante controverso e nem sempre necessariamente apoiado pelos humanitários, mas isso certamente fez a realocação acontecer de uma forma que não teria sido realizada sem a intervenção direta deles. (HUMANITÁRIO F, 2020, p.1, tradução nossa).

Para o Humanitário C (2020), a maioria de seus colegas não diria que há problema em que os diferentes atores vivam juntos nos PoCs porque os militares não são alvos ativos de ataques. De acordo com ele, quando havia guerra e ataques, com certeza existia necessidade de buscar um lugar seguro, mas agora, na maior parte do país, a situação está normal e eles podem se retirar, não havendo mais desculpas para se manterem nesses locais. Por conseguinte, a maioria se mudou, sendo poucas as organizações que ainda vivem junto à UNMISS. Mesmo as que ainda estão lá, estão construindo instalações para saírem. Explicou:

[...] eles estão se mudando porque eles também perceberam que é muito mais difícil para organizações humanitárias pregarem sobre neutralidade, imparcialidade, se elas estão vivendo na UNMISS e fazendo tudo com eles [...] mas isso realmente depende muito de organização para organização e das pessoas que estão dentro, porque todos somos indivíduos e alguns humanitários terão maior conhecimento sobre quais são os efeitos danosos de ser associado com a UNMISS [...] especialmente, por exemplo, o MSF e o CICV [...]. (HUMANITÁRIO C, 2020, tradução nossa).

Os militares também emitiram pareceres sobre os PoCs. O Militar F (2020) contou que havia tumultos nas filas para pegar suprimentos, assim como ocorriam distúrbios múltiplos e simultâneos, o que exigia que militares entrassem em campo para controlar a situação. Assim sendo, havia treinamentos para que identificassem quando havia necessidade de ajuda militar; para que quando policiais não conseguissem controlar a situação, militares interviessem de forma planejada. Outro informou que “[...] tinham *briefings* diários lá com representantes de todos os setores para ver as demandas que tinham no PoCs [...] para fazerem os apoios necessários” (MILITAR E, 2020).

O Militar F (2020) alegou haver divergências sobre o uso de armas de policiais e militares nesses locais, em que humanitários são contrários, enquanto militares defendem que a população se deslocou aos PoCs justamente pela proteção armada, se sentindo segura e acolhida. Segundo ele, uma coisa é ter um campo de deslocados isolado, que não sofre ataques de guerrilheiros ou do Estado. Outra é o que acontece nos PoCs, em que já houve invasões, além das violências internas, fugindo muito da visão utópica dos humanitários.

Alguns militares elogiaram o modelo adotado pela Missão. O Militar B (2020) se demonstrou favorável a essa configuração por causa da concentração das ações num só lugar, o que beneficia o suporte que a UNMISS pode fornecer às ações humanitárias. Além disso, o canal logístico é o mesmo e não exige uma segurança extra para a distribuição. Ainda outro expressou que:

Esse trabalho de atendimento ao PoCs é o que dá para elogiar. E bem. Ele era muito bem elaborado e estruturado. Eu vi gente muito boa fazendo trabalho muito bom lá [...] Então, nesse ponto, o trabalho era muito bem organizado e

eles têm um *know-how* muito bom de atender essas demandas, fazer o planejamento, fazer o suprimento e o apoio [...] O problema eram as questões de segurança mesmo, no entorno. (MILITAR E, 2020).

O Militar F (2020) enxerga os PoCs com maior cautela, sendo eles uma solução encontrada no momento; o modelo conseguiu ser uma proteção mais efetiva, havendo mais ajuda humanitária e proteção contra ameaça externa mais concentrada. No entanto, essa configuração drenou muito os recursos de outros locais julgados mais necessários e ocorreram diversos percalços. Ele também relatou que “muitos dos humanitários, dentro dos PoCs principalmente, cobravam até, no caso do Sudão do Sul, que só iriam distribuir os mantimentos, caso houvesse proteção. E só distribuía muitas vezes dentro dos PoCs”.

A respeito do possível fim dos PoCs um militar justificou:

[...] uma hora satura. Aí se acontece uma outra crise, um outro problema e coisa e tal, às vezes, você está com todas as suas capacidades de assistências comprometidas já. Você tem que ter uma reserva de capacidade, de logística, de suprimento para atender aqueles que vão agregar. Se a situação de segurança está estável, tem que se fazer um programa de ressocialização, de retorno [...] Tem que se fazer, senão vira uma coisa estática e para sempre. (MILITAR E, 2020).

Entretanto, baseando-se na experiência que tivera na eclosão do conflito, manifestou:

Eu creio que tem que ter um programa de ressocialização, de retorno à sociedade dos PoCs [...] mas tem que se manter a estrutura, porque uma coisa que eu aprendi lá é que proteção de civis está ligada à proteção física também. Você tem que ter um campo, uma estrutura adequada para a proteção [...] tem que se manter essas estruturas, elas em condição de receber, porque a hora que acontece um problema, que foi o nosso caso lá, que você não tinha a estrutura preparada – nossa, é complicado. (MILITAR E, 2020).

O Policial (2020), por sua vez, fez um apontamento mais crítico: “Lá na Missão, demoram para entender, porque eles acham que proteção de civis é só tomar conta ali do PoCs. É um conceito amplo, mas a pessoa acaba ficando limitada ali porque criaram um cercado em que as pessoas ali têm que ser guardadas”. Outro problema registrado foram bombardeios que visavam os PoCs e que também acabavam acertando a base da UNMISS. Ademais, ele afirmou que muitos abrigados já não estão fugindo de confrontos, mas permanecem no local porque a ONU fornece meios para se manterem.

#### 5.4 Literatura e entrevistas combinadas: rumo à conclusão

Nesse momento, é preciso reforçar que algumas questões levantadas pela literatura sobre o Sudão do Sul coincidiram ou conflitaram com o que foi colhido nas entrevistas. Nestas, também houve também divergências dentro do mesmo segmento, da mesma organização ou até nas falas de uma mesma pessoa. Em um esforço de tentar conciliar posicionamentos tão distintos, buscando concepções mais consistentes e até mesmo respostas sobre o que fora abordado ao longo dessa dissertação, a seguir são apresentados os apontamentos que se sobressaíram para que sejam utilizados na experimentação da hipótese.

A respeito da participação dos militares em tarefas humanitárias, em sua totalidade, os humanitários admitiram que esse auxílio ocorre. Alguns afirmaram maior e outros menor participação, havendo ênfase em termos de segurança e menos atenção ao âmbito logístico, no qual a maior influência vem do *cluster* logístico. Houve uma visível discordância entre eles sobre a atuação desmedida dos militares: uns acreditavam que há bem pouca presença militar e outros que ela é excessiva. Ainda assim, grande parte reconheceu que existem interesses e benefícios aos militares em realizarem tarefas humanitárias. Por um lado, autores e documentos da ONU haviam apontado para vários tipos de atividades desempenhadas por militares no Sudão do Sul, como no âmbito da saúde, tendendo a demonstrar maior participação do que nas entrevistas. Por outro, as fontes coincidiram ao ressaltar que a atuação dos humanitários ocorre em locais em que a UNMISS está pouco presente e que a Missão sofre obstruções que comprometem a sua ajuda aos humanitários.

No que se refere à coordenação entre as partes, os humanitários se posicionaram de forma favorável a que ela ocorra, enfatizando sua importância para um bom funcionamento das operações de ambas as partes. Entretanto, houve divergência quanto à interação existente, sendo a maioria defensora de que, em certa medida, existe boa relação entre os atores, particularmente em razão da necessidade de contato entre eles. Vários destacaram o papel das lideranças e suas personalidades, capazes de alterar a qualidade desse convívio, algo que já havia sido apresentado na literatura.

Aos serem entrevistados, os militares frisaram as diferenças regionais no Sudão do Sul e a importância de considerar o contexto, assim como havia sido colocado anteriormente. Além disso, expressaram que seu auxílio aos humanitários tende a favorecer a entrega de ajuda. Eles, da mesma maneira que os humanitários, entenderam o uso de escoltas como a maior forma de contribuição que costumam prover, sendo o auxílio em termos logísticos bem menor se comparado à proteção física. Referente à assistência direta, a maioria disse não a realizar, porém

um deles assinalou que há uma tendência de atuação mais social, em que agem como substitutos aos civis em sua ausência, e a predisposição de tomarem frente em certos momentos. Enquanto uns reforçaram que aos militares esse tipo de ação não é interessante, repassando-a para os civis assim que possível, outros disseram que há casos em que essas atividades são desejáveis, para angariar apoio político e da população, sobretudo no início da Missão e na falta de segurança e estabilidade. Quando questionados se a atuação em tarefas humanitárias favorece o cumprimento do mandato, a maior parte concordou, enquanto um deles atentou para o fato de que isso depende das demais funções por eles desempenhadas não serem prejudicadas devido ao contingente reduzido.

Tratando da coordenação entre os atores, a grande maioria dos militares afirmou haver uma boa relação, apesar de diferenças culturais, objetivos distintos, preconceitos, interesses, desacordos e problemas a nível de execução das tarefas. O entrevistado envolvido diretamente com a coordenação levantou o ponto de que o componente militar possui contato com as agências da ONU, colocando-os como, de certa maneira, integrados, enquanto dificilmente há relação direta com as ONGs. Muitos relataram haver disposição entre as partes para interagirem, inclusive em virtude das configurações da ONU, e todos demonstraram-se favoráveis à coordenação. Alguns foram além, argumentando pela integração entre as partes. Nesse sentido, as entrevistas corresponderam à literatura, pois esta revelou em diversos momentos a integração da UNMISS com os demais atores da ONU presentes no país. Nas conversas, o compartilhamento de informações foi compreendido como uma parte substancial da relação, da mesma maneira que variadas obras alertaram para a relevância dele, especialmente para os militares.

Por sua vez, um dos civis de PKO entrevistados indicou que os militares estão executando atividades para além do âmbito anteriormente previsto e que as tarefas ajudam no cumprimento do mandato, mas apenas nos primeiros anos, citando o conceito de “ganhar mentes e corações”, o que corresponde à literatura. Já o policial enumerou algumas tarefas realizadas por efetivos militares dedicados exclusivamente a elas, como conserto de estradas, terraplanagem, tipos de ações citados algumas vezes por outros autores.

Referente à utilização de escoltas armadas, os humanitários não mantiveram uma postura uniforme sobre o tema, como era esperado, perante as diferenças de pensamento e comportamento entre as organizações e mesmo entre os servidores. No entanto, o que foi surpreendente é que, mais de uma vez, ocorreu que o mesmo funcionário teve posicionamentos discrepantes quando consultado sobre o uso de mecanismos mais robustos para a proteção, como também tinha acontecido na pesquisa de Sutton (2021). Alguns enfatizaram a tamanha

necessidade de haver proteção externa aos humanitários, enquanto outros acreditaram na melhora da situação do país, o que levaria à redução dessa demanda. Estes justificaram que o uso de militares já não se enquadra à situação, pois não se trata mais de um conflito entre duas partes que afeta a assistência humanitária, mas casos de criminalidade, os quais são difíceis de serem gerenciados e em que as escoltas não seriam indicadas. Ademais, alguns chegaram a dizer que o uso de escoltas é muito baixo, enquanto outros defenderam que bem pouco pode ser feito sem a segurança fornecida pelos militares. Ao abordar esse aspecto, documentos do CSNU demonstraram que, embora 95% da movimentação ocorra sem escoltas, ainda existem outras formas de proteção, o que fica evidente nos números apresentados (UNSC, 2018; UNSC, 2020d).

Questões que estiveram presentes nas falas dos humanitários foram a aceitação e o último recurso. Notou-se que seria irreal pensar na possibilidade de militares suprirem todas as necessidades de proteção dos humanitários, sendo, portanto, a aceitação a base para a atuação destes. Uma das ONGs demonstrou temer a dependência em relação às escoltas. Ao mesmo tempo, outra mencionou um tipo de integração entre ela e a UNMISS devido às demandas de segurança. Um funcionário do OCHA, a seu turno, realçou a importância das avaliações de segurança como base para determinar o uso ou não das escoltas.

Do ponto de vista dos militares, os avanços políticos no Sudão do Sul não foram acompanhados pelo progresso no âmbito da segurança e grande parcela dos entrevistados sublinhou a volatilidade da segurança no país, o que dificulta que os humanitários exerçam suas atividades de forma totalmente independente. Portanto, muitos defenderam que a proteção fornecida aos humanitários se faz essencial. Vários deles citaram as análises de riscos, sendo que uns defenderam que cabe ao UNDSS efetuar-las e outros que isso caberia aos militares ou mesmo às agências.

Um dos civis de PKO afirmou que os militares não querem realizar as escoltas, pois isso drena seus recursos e há maneiras mais eficientes de utilizar os componentes. Já o policial contou que a situação de segurança no Sudão do Sul é muito mutável e penosa, dificultando que os humanitários possam atuar de modo independente, apenas baseados no princípio de aceitação. Ele apresentou casos em que os trabalhadores buscaram maior proximidade aos militares, o que também foi relatado pelo civil da UNMISS e pela literatura. Concomitantemente, o policial afirmou que existe certa relutância por parte da população em aceitar a presença da UNMISS.

Como aspecto central para a pesquisa, foi questionado aos atores se eles possuíam conhecimento das diretrizes. Os humanitários afirmaram que muitos não as conhecem, inclusive uma ONG internacional alegou desconhecer as orientações mencionadas. Algo curioso é que

esta organização foi a que mais tratou das questões de aceitação ao abordar a segurança. Alguns atentaram para as diferenças entre ONGs internacionais e nacionais e que estas teriam ainda menor contato com as diretrizes. Foi narrada a existência de treinamentos a todos os componentes da UNMISS e aos humanitários. De acordo com os militares, as orientações são bem disseminadas e alcançam a eles de maneira adaptada, conforme os escalões. Ao mesmo tempo, eles lamentaram que são poucos os humanitários que frequentam os cursos oferecidos pelo OCHA. Mais ainda, um humanitário mesmo reconheceu que alguns não aderem às recomendações por escolha, algo também trazido pela literatura. Houve, portanto, divergência entre os que entendiam que os militares são os que melhor compreendem as diretrizes na prática e os que diziam que eles tendem a não segui-las. Nesse caso, a pesquisa de Sutton (2021) apresentou que os militares possuem maior conhecimento sobre as diretrizes do que os civis, ainda que não seja específico.

Um dos humanitários explicou que nem sempre é possível seguir as regras ao atuar em campo. Ele apontou que de fato há uma maior participação dos militares, mas que é improvável que haja uma militarização, pois há um gerenciamento sobre isso. Um funcionário do OCHA assegurou que o Escritório cumpre a função de aplicar as diretrizes na prática, pois intermedia e organiza os pedidos de MCDA. No entanto, outro membro do Escritório expressou preocupação com a aplicação na prática, pois os militares estariam ultrapassando os limites previstos e não haveria o respeito às diretrizes como deveria.

Já os militares aludiram ao medo de contaminação existente por parte dos humanitários, porém um deles disse que alguns humanitários têm essa preocupação, enquanto outros não. Certos militares também foram capazes de reconhecer a tendência que possuem de querer solucionar todos os problemas. Um deles afirmou ser um desperdício não utilizar os recursos militares, embora isso deva ser feito de modo controlado, assim como outro defendeu maior participação militar na esfera humanitária. Com forte ênfase, um entrevistado advogou que são necessárias mudanças referentes aos princípios estabelecidos, visto que destoam da realidade operacional. A literatura corroborou que as diretrizes possuem problemas ao serem aplicadas na prática. Ela também coincidiu com essas falas quando trouxe exemplos em que os próprios humanitários violaram o que é previsto. Ademais, ela e as entrevistas convergem quando versam sobre o embate entre humanitários confortáveis em utilizar os recursos militares, defendendo o princípio de humanidade, e os que prezam pela separação entre as partes e pelo princípio de distinção. Por outro lado, é preciso também salientar que tanto militares quanto humanitários que conhecem as diretrizes chamaram a relação de cooperação ao invés de coordenação, diferentemente do que é proposto por elas.

Em se tratando do Sudão do Sul, algo ressaltado por um dos militares diretamente envolvido com coordenação foi a utilização do mapa do UNDSS como base para a tomada de decisões a respeito do apoio dos militares aos humanitários, sendo esse o parâmetro para determinar o que se encaixa como último recurso. Não obstante, algumas vezes solicitações foram atendidas para além das áreas demarcadas. Ao longo das entrevistas, os militares também dispensaram atenção especial aos processos de solicitação de auxílio, demonstrando que o pedido se origina dos humanitários e não deles, não havendo maneira de forçarem a utilização de mecanismos militares. Em contraposição, a literatura apresentou um caso em que a Missão insistiu para atuar em comboios, o que indica que ela é capaz de exercer pressão, caso seja de seu interesse (HORNE; BURNS, 2019). Um dos civis de PKO também alertou que a ONU e os humanitários em geral sofrem influências políticas, o que pode conflitar com os princípios preestabelecidos, sendo esse um fator a ser acrescentado à análise. Em suma, no início desse estudo, se pensava que a razão para que os atores não seguissem as diretrizes fosse a falta de conhecimento. No entanto, como apresentado, este não é a única solução para evitar que elas sejam ignoradas, apesar de ser importante.

A respeito dos QIPs, os atores emitiram diferentes opiniões. Alguns demonstraram receio sobre seus impactos para a assistência humanitária, enquanto outros asseguraram que não há danos para ela, pois tudo é muito bem coordenado e gerenciado antes da execução. Militares pouco mencionaram essas atividades em suas falas, porém um deles expressou que elas seriam um bom modo para agir na ausência de alternativas civis.

No que tange aos PoCs, humanitários descreveram um maior contato entre os atores em seu funcionamento diário, assim como para as realocações de deslocados que desejam se retirar desses locais, ocasião em que há envolvimento direto de recursos militares. Para muitos, essa maior proximidade não seria um problema, mas um dos humanitários ponderou que é muito mais difícil preservar os princípios nesse modelo, especialmente agora, em que há uma melhora no quadro de segurança no país. Nesse sentido, a literatura sublinhou que houve aceitação por parte do HCT para com a flexibilização dos princípios, o que inclusive causou um uso generalizado dos MCDA, havendo até casos em que a UNMISS realizou ajuda direta dentro dos PoCs (ÁVILA; GOLDONI, 2019; OCHA, 2017a).

Um dos militares destacou que houve divergências entre eles e os humanitários nos PoCs, sendo que discordâncias também apareceram na literatura. A maioria dos militares defendeu a existência dos PoCs enquanto outros se demonstraram mais cautelosos devido à concentração de recursos nesses lugares e a tendência da população se estabelecer por tempo indeterminado, além de um deles ter sublinhado a criação de dependência dos humanitários em

relação aos militares. O policial expressou preocupação de que a proteção aos civis acabasse resumida aos PoCs, algo que havia sido tratado por autores que ressaltaram as facilidades em se trabalhar dentro deles e as dificuldades de se alcançar a população em locais remotos.

Por fim, em razão dos dados obtidos e para além do que já foi dito, a visão de que os militares possuiriam total interesse em participar em ações humanitárias foi modificada em partes. Esse tópico em especial divergiu muito da literatura trazida no segundo capítulo, a qual defendia vigorosamente que os eles desejavam atuar no campo humanitário; que para eles essa atuação seria extremamente vantajosa. Por outro lado, a perspectiva da literatura que chega a colocar até mesmo um tom ingênuo nas ações humanitárias foi alterada pelas discussões. Alguns dos entrevistados relataram diversos interesses que os humanitários possuem, demonstrando que existem outros vieses, inclusive políticos, envolvidos nas atitudes e medidas tomadas por esses atores. Foi ressaltada a importância da relação com os doadores, fator que pode impactar sobre a ideia puramente humanitária. Esses aspectos, somados aos demais, são considerados na análise da hipótese, a seguir.

## **5.5 Análise da hipótese**

Por fim, nesse tópico são combinados os dados obtidos com a teoria e a hipótese propostas. A hipótese apresentada inicialmente era de que possivelmente estaria ocorrendo a securitização da assistência humanitária diante do descompasso entre as diretrizes estabelecidas para a participação de militares da UNMISS na assistência humanitária e o que está sendo realizado em campo prático, resultando numa demasiada utilização dos recursos militares em atividades de caráter humanitário.

Com base na teoria de securitização constituída por abordagens alternativas, os humanitários seriam o objeto de referência, pois supostamente sofreriam ameaças existenciais decorrentes dos ataques dirigidos a eles e das incontáveis adversidades logísticas vividas ao fornecerem ajuda. Esses obstáculos atingiriam a ação humanitária em seu âmago, pois poderiam causar a suspensão ou a retirada dos programas oferecidos. Como suas consequências afetariam não somente os funcionários e a organização, mas também as pessoas que deixariam de receber auxílio, a população seria um objeto secundário e daria a legitimidade necessária para que quaisquer medidas fossem empregadas para possibilitar a assistência. Em um cenário como esse, os recursos militares são comumente considerados a solução para que a ajuda seja mantida, porém existe uma gama de orientações a serem seguidas antes de utilizá-los.

As diretrizes definem que a assistência deve ser efetuada por civis e os ativos militares devem ser usados apenas em última instância, quando houver ocasiões extremas e uma série de critérios for cumprida. Além disso, perante os vários níveis de coordenação possíveis, a cooperação pode ser realizada em tempos de paz, ao passo que em cenários conflituosos deve haver um contato reduzido. No entanto, pode acontecer o rompimento com essas recomendações, a partir do uso de ativos militares para além dos limites estabelecidos e de uma maior interação entre os atores do que o previsto, tendo como justificativa uma necessidade de segurança.

Nesse momento, devemos recordar que a ameaça pode existir de fato, mas ela também pode ser construída por meio de um discurso. Um conceito fundamental na securitização é que os securitizadores posicionam determinados fatores como ameaças e, conseqüentemente, como questões de segurança. Esse movimento torna possível o emprego de diversos mecanismos, inclusive excepcionais, pois uma situação de segurança é emergencial. Assim sendo, no caso estudado, a partir de um discurso sobre ameaças e segurança, tornar-se-ia possível a utilização de militares em tarefas humanitárias, inclusive acima dos limites previstos, o que poderia configurar a securitização da assistência.

Na proposta apresentada no terceiro capítulo, construída com base nas informações trazidas na literatura sobre as relações entre humanitários e militares, os securitizadores seriam os militares, pois teriam benefícios ao realizarem tarefas humanitárias ou atuarem conjuntamente aos humanitários. Ademais, os militares seriam vistos como autoridades a respeito da segurança e estariam em uma posição privilegiada em emergências complexas. Os atores funcionais, que também impulsionam a securitização, seriam as próprias organizações humanitárias e os doadores, ao haver maior garantia de proteção a curto prazo quando militares estão presentes. A audiência, a qual precisa ser convencida das exigências de segurança, seria formada pelas ONGs e OIs; a opinião pública, mas de maneira reduzida e restrita, devido ao baixo acesso que possuem a essa discussão; os governos que recebem ajuda; e os doadores. Portanto, alguns atores poderiam se posicionar na audiência e também como funcionais, ao serem influenciados por securitizadores e por apoiarem o seu discurso. A mídia reforçaria o sentimento de insegurança ao direcionar as atenções aos ataques e problemas que os humanitários enfrentam.

Respondendo a quando, como e por que a securitização aconteceria, foi explicado que ela ocorreria quando houvesse emprego de recursos militares acima dos limites e critérios previstos, com o discurso de se proteger a assistência humanitária de uma ameaça existencial. Ela decorreria dos usos indiscriminados de MCDA, escoltas armadas, cooperação e ajuda direta dos militares à população. A motivação para realizá-la seria o método de conquistar mentes e

corações por parte dos militares, de forma a auxiliar no cumprimento do mandato da Missão. Portanto, as diretrizes seriam descumpridas devido a interesses implícitos, mas recorrendo à justificativa baseada nas ameaças existenciais de que a ajuda deixaria de ser prestada e nas demandas de segurança, o que permitiria maior atuação dos militares na esfera humanitária.

No entanto, confrontar essa hipótese originária com o que foi revelado no estudo de caso gerou um amadurecimento das interpretações iniciais. Nesse processo notou-se também que não há um caminho único para testá-la, sendo necessário dividir a análise em matérias individuais, as quais são apresentadas a seguir.

Referente ao apoio logístico, mesmo que as dificuldades logísticas no Sudão do Sul sejam vastas, ele dificilmente indica um movimento de securitização. Isso porque algo mencionado de maneira recorrente foi o papel do *cluster* logístico no Sudão do Sul para gerenciar os desafios desse cunho e orientar as organizações, não havendo uma expressiva participação dos militares nesse âmbito. Ademais, a declaração de um destes de que solicitações para auxílio logístico envolviam primeiro a tentativa de se obter as necessidades na comunidade local, para depois, se não obtido, serem enviadas ao componente civil da Missão, para então, em último caso, serem direcionadas ao componente militar, demonstra a tendência da busca pelo último recurso previsto nas diretrizes. Tanto humanitários quanto militares informaram haver baixa procura por suporte nesse quesito, somando somente 15% dos requerimentos. Houve muitos relatos sobre a participação de militares em funções de infraestrutura, o que não foge às diretrizes, pois elas não implicam que esses atores sejam associados diretamente à ajuda humanitária, apesar de favorecem-na.

A respeito da ajuda direta por parte dos militares, foram raras as ocasiões em que alguma das partes ou autores citaram que os militares a realizaram. Algo que poderia causar um alerta de possível securitização seria a significativa atuação dos militares no setor da saúde no Sudão do Sul, por meio de seus hospitais de níveis 1, 2 e 2 *Plus* e por serem responsáveis por diversas tarefas de prevenção ao coronavírus. Comentou-se também que eles realizavam atividades de orientação à comunidade e um militar salientou que esses atores têm predisposição para ações sociais, assim como para agirem quando os demais não querem ou não são capazes. Logo, poderia até estar ocorrendo uma incipiente securitização, mas, de qualquer forma, em meio às entrevistas, não foi notada uma preocupação sobressalente referente a militares realizando assistência direta, o que não permitiria uma sólida fundamentação para alegar a securitização.

No que se refere aos QIPs, como sua existência está prevista nas diretrizes, não há como falar de rompimento delas, argumento indispensável para caracterizar a securitização segundo a hipótese proposta. Esse fato também exige o uso da segurança como justificativa para recorrer

aos mecanismos que se deseja utilizar. Não obstante, seria interessante a realização de uma discussão exclusivamente sobre seu impacto às ações humanitárias, dado que entrevistados demonstraram apreensão a respeito de suas consequências e esses projetos se pautam exatamente na ideia de “ganhar mentes e corações” a partir de ações semelhantes às humanitárias.

Da mesma maneira, ao discorrer sobre a coordenação entre as partes, a maioria apontou que existe uma boa relação, porém com algumas dificuldades remanescentes. Como o Sudão do Sul ainda corresponde a um quadro conflituoso em certa instância, segundo as diretrizes, as interações entre as partes devem ser reduzidas, mantendo apenas o contato necessário para que uma não atrapalhe a outra e que não haja sobreposição e duplicação das atividades, preservando assim a distinção. Ademais, embora a UNMISS não seja alvo direto de ataques e que os relatos denotem bom convívio com a população local, um dos entrevistados alertou que há certo receio desta para com a Missão, o que exigiria prudência por parte dos humanitários ao interagirem com os militares. Entretanto, com os dados obtidos, não foi possível concluir se as demarcações das diretrizes sobre os níveis de coordenação a serem adotados seriam ultrapassadas de fato. Não é possível falar em securitização com bases nas evidências. Sem embargo, ainda há preocupações nesse sentido, pois vários militares se referiram à integração entre as partes como algo positivo e falaram constantemente em cooperação, desconsiderando os diferentes graus para as relações. Além disso, a Missão é definida como integrada em âmbito estratégico, o que faz com que esta e os humanitários tenham o mesmo objetivo final. Todavia, isso não causa impactos tangíveis, diretos, nas formas de operar e nas percepções locais sobre a proximidade entre os atores, dependendo das lideranças, decisões e ações tomadas em campo<sup>104</sup>. O único caso palpável de cooperação encontrado são os PoCs, caso a ser trabalhado mais afrente.

As escoltas armadas, por sua vez, trouxeram resultados distintos. Apesar dos humanitários não chegarem a um consenso sobre a utilização excessiva ou não de escoltas e da porcentagem do uso ser baixa, algumas dúvidas pairam quanto às partes atuarem de forma completamente independente devido justamente a problemas de segurança. Já os militares atentaram para a existência do mapa do UNDSS para definir as áreas em que há necessidade de proteção, servindo como parâmetro para que determinem quais as solicitações de escoltas armadas que atenderão. No entanto, um deles admitiu que, às vezes, a proteção é realizada para

---

<sup>104</sup> Seria possível argumentar que definir a UNMISS como Missão Integrada seria uma securitização por si só, ao confrontar com o que fora previsto na *Capstone Doctrine*, uma vez que se trata de um local com paz frágil, em que maior associação deveria ser evitada. Contudo, essa estruturação é feita em nível estratégico, o que demandaria outro tipo de avaliação para examinar se a securitização acontece, envolvendo outros atores e outro contexto. Isso fugiria do campo prático abordado pelo presente estudo.

além dos limites previstos. Muitos militares também ressaltaram que o sistema de requerimento parte dos humanitários, não havendo como forçarem a participação nesse sentido. Em contraposição, Horne e Burns (2019) alegaram que, em 2018, houve insistência por parte de militares da Missão para que participassem de comboios.

Tendo isso em mente, como cerne da discussão para se justificar o uso ou não de escoltas armadas, é preciso considerar o contexto. Como dito outrora por diversos atores, o contexto do Sudão do Sul é extremamente volátil e varia de região para região. Numa tentativa de observar o todo e o momento atual, muitos argumentaram que houve a melhora na segurança após a assinatura do acordo de paz. Todavia, a ação do FSN causa preocupação junto ao aumento dos conflitos entre comunidades. Incidentes que afetam humanitários continuam ocorrendo e houve relativa piora de 2019 para 2020, como apresentado pelos gráficos e bases de dados. Entretanto, funcionários do OCHA afirmaram que não há razão para o uso de escoltas, pois não se trata de ataques direcionados aos humanitários, mas sim criminalidade em termos mais amplos, onde se realiza o saque para obter bens<sup>105</sup>. Contudo, é perceptível o receio nas falas das ONGs no que diz respeito a agirem sozinhas, mesmo que estejam cientes das implicações para a aceitação quando se utiliza proteção armada. Índícios apontam para o risco de se criar dependência em relação aos militares, devido ao ambiente complexo do país.

Dessa maneira, as escoltas armadas merecem um exame mais aprofundado e o teste referente à hipótese levantada. Como foi dito, aludir à segurança é impulsionar políticas para além das regras previstas, colocando-as acima das políticas ordinárias, utilizando quaisquer medidas necessárias para frear a ameaça determinada. Assim sendo, os humanitários seriam mantidos como objeto de referência, dado que a ameaça existencial acontece por meio dos ataques, os quais podem afetar a existência deles e dos programas. Os principais índices de violência são justamente contra comboios nas estradas e, portanto, há um discurso de segurança muito forte vigente. É preservado o objeto secundário, visto que a população sofre com as interrupções, realocações ou retiradas da ajuda causadas por esses atos.

Isto posto, em situações emergenciais, como o conflito sul sudanês, as diretrizes de que militares somente seriam utilizados como último recurso e que a assistência humanitária deveria manter seu caráter civil podem ser desconsideradas, justificando seu emprego além do previsto, como medida excepcional, para garantir a segurança dos humanitários. Procedimentos como negociações ou a busca pela aceitação e confiança são relegados a segundo plano, pois agora se trata de uma questão de segurança; abandona-se a abordagem política normal e não se confia

---

<sup>105</sup> Esse pensamento se opõe ao do CICV que argumenta que é justamente em casos de crimes que se necessita do emprego de escoltas.

nos recursos sociais das normas previamente estabelecidas. Até esse ponto, a hipótese inicial dialoga com o que foi verificado.

No entanto, quando se questiona quem seria o agente securitizador, há enorme complexidade para identificá-lo, como haviam alertado Buzan, Wæver e de Wilde (1998). Inicialmente, se pensara que seriam os militares, considerando seus interesses por maior atuação no campo humanitário. Entretanto, nem todos os entrevistados concordaram que seria benéfico e do interesse desses atores participar nessas operações, o que enfraqueceria a ideia antes apresentada. Além disso, o mapa elaborado pelo UNDSS seria, como informado, a base para as decisões da utilização de escoltas, enquanto os pedidos seriam feitos pelos humanitários. Surge, então, um possível securitizador: os próprios humanitários, os quais solicitam as escoltas<sup>106</sup>.

Todavia, é preciso recordar: a securitização pode ocorrer pelo ato de fala ou/e pelas práticas, inclusive institucionalizadas e rotineiras, como previsto por Huysmans (2011). Considerando que seja pelo ato de fala, é improvável detectar a origem do discurso que humanitários seriam incapazes de utilizar outras vias que não a proteção armada para poderem atuar, o qual é reproduzido por vários atores, sejam humanitários, militares, doadores, mídia ou outras figuras políticas. De qualquer maneira, há a tentativa de atingir a memória coletiva a partir dos ataques passados e o discurso tem que alcançar as suas principais audiências: a comunidade humanitária como um todo, o que levaria seus membros a pedirem pela ajuda militar; e o OCHA e os militares da Missão, responsáveis por aprovar ou negar o uso de escoltas. A audiência poderia mesmo abarcar o governo local e as comunidades para justificar o emprego de proteção armada numa ação que seria humanitária. Nessa avaliação, existem os seguintes raciocínios sobre os possíveis securitizadores e o interesse em securitizar: os militares, que gostariam de uma maior participação no contexto humanitário; os humanitários, que poderiam se sentir mais seguros ao atuar com a proteção armada, ao invés de buscarem vias alternativas, e que podem sofrer pressões externas para utilizá-la<sup>107</sup>. Como ator funcional se pode pensar nos doadores<sup>108</sup> e nas organizações em si, que temem os efeitos causados pelas ações contrárias aos humanitários, como perdas de pessoal, material e o impacto à sua imagem; ampliar a proteção armada seria uma forma de evitar que isso ocorresse, ainda que rompesse com os princípios.

---

<sup>106</sup> Vale lembrar que houve menção a casos em que humanitários até mesmo pediram para estar nos mesmos veículos que militares, violando os limites estipulados nas diretrizes.

<sup>107</sup> Tais pressões podem ser políticas, econômicas ou podem mesmo advir de competições entre as organizações.

<sup>108</sup> Os doadores têm sua influência, visto que podem perpetuar o pensamento a curto prazo ao realizar o financiamento em breves ciclos. Inversamente, eles poderiam impor as condições para financiamento, impulsionando medidas contrárias ao uso de recursos militares (SUTTON, 2021).

No entanto, não há grandes atos de fala, evidentes a todo tempo, sendo cabível uma interpretação pelas lentes mais práticas de Huysmans (2011). A securitização seria fruto das atitudes de vários envolvidos, imbuída em ações rotineiras e institucionalizadas, de forma silenciosa, como nos pedidos e processos de aprovação ou negação dos requerimentos de escoltas, em que se opta por seguir ou violar as diretrizes de último recurso. Desse modo, como humanitários precisam que as solicitações sejam autorizadas, não poderiam ser as peças fundamentais no processo de securitização. Como Floyd (2015) defende, pode haver pedidos de securitização ao securitizador: o requerimento para inserir um tema na agenda de segurança pode vir de fontes externas ao processo institucionalizado, as quais poderiam ser os próprios humanitários. Estes teriam interesse em transformar a situação em uma emergência de segurança para justificar maior emprego de militares. Por conseguinte, é possível situar as organizações e os doadores como agentes funcionais, apoiadores do discurso de segurança, visando maior proteção. Enfim, quem teria o poder para securitizar de fato seriam os funcionários do OCHA e os militares envolvidos na aceitação ou recusa das escoltas, pois são quem decide se o quadro exige ou não o uso de militares, agindo como os “pequenos soberanos”<sup>109</sup>.

Vale ressaltar que Huysmans (2011) entende os gerenciamentos de risco como mecanismos utilizados para impulsionar determinadas ações. Dessa forma, algo excepcional seria inserido como rotineiro. Portanto, para visualizar o que o autor propõe, é preciso observar as normas sobre a entrega de ajuda e o que é aplicado na prática. É curioso que nessa trajetória estejam envolvidos ambos, militares e humanitários, o que dificulta o rastreamento da origem de uma possível securitização. Nesse ambiente, os sentimentos de insegurança facilitam a concordância e o processo para que se recorra a medidas extraordinárias, até mesmo quando não seriam necessárias, impulsionando o movimento securitizador e a institucionalização delas.

Solucionando as três questões centrais de quando, como e por que há a securitização, no caso das escoltas, ela ocorre quando se desrespeitam as diretrizes e os critérios previstos. Isso é feito por meio da decisão de adotar as escoltas armadas num momento, numa operação em que não seriam apropriadas, ignorando possíveis alternativas e o mapa determinado para esses mecanismos, o que afetaria o princípio de último recurso. A motivação seria a proteção das organizações humanitárias, evitando a perda de pessoal, material e o impacto à sua imagem diante de um ataque, descartando outros métodos como negociação e aceitação. Além disso, é possível pensar no impacto de pressões políticas e nas competições financeiras e de acesso entre as diferentes instituições, fatores que podem resultar nessa escolha. Pelo lado dos militares, seria

---

<sup>109</sup> Como afirmando por Watson (2011), existem profissionais de segurança que gerenciam as ameaças e identificam possíveis outras, o que faz com que a securitização advenha deles.

pela maior atuação em atividades humanitárias e pela violência estar associada às necessidades da população, situação em que seria preciso solucionar a crise humanitária para alcançar a paz.

Quadro 2 - Interpretações inicial e final sobre a securitização: escoltas armadas

Interpretação inicial	Interpretação final
<p><b>-Ameaça existencial:</b> ataques a humanitários e dificuldades logísticas que impediriam a realização das atividades humanitárias.</p> <p><b>-Objeto referente:</b> humanitários.</p> <p><b>-Objeto secundário:</b> população.</p> <p><b>-Medidas extraordinárias:</b> rompimento com diretrizes previstas e aparência burocrática.</p> <p><b>-Securitizadores:</b> <u>militares das PKO.</u></p> <p><b>-Atores funcionais:</b> organizações humanitárias e doadores.</p> <p><b>-Audiência:</b> <u>ONGs, OIs, opinião pública, governo local, doadores.</u></p>	<p><b>-Ameaça existencial:</b> ataques aos humanitários que impediriam a realização das atividades humanitárias.</p> <p><b>-Objeto referente:</b> humanitários.</p> <p><b>-Objeto secundário:</b> população.</p> <p><b>-Medidas extraordinárias:</b> uso de escoltas sem cumprir critérios, acima dos limites e causando dependência; desconsideram-se alternativas.</p> <p><b>-Securitizadores:</b> <u>militares ou humanitários (OCHA).</u></p> <p><b>-Atores funcionais:</b> organizações humanitárias e doadores.</p> <p><b>-Audiência:</b> <u>ONGs, OIs, OCHA, militares das PKO, opinião pública; governo local.</u></p>
<p><b>Quando, como e por quê?</b> Quando há o uso de recursos militares acima dos limites e critérios previstos, com o discurso de proteger a assistência humanitária de uma ameaça existencial. Por meio de usos indiscriminados de MCDA, escoltas armadas, cooperação e ajuda direta. Motivação: <u>conquistar mentes e corações de forma a auxiliar no cumprimento do mandato da Missão.</u></p>	<p><b>Quando, como e por quê?</b> Quando se desrespeitam as diretrizes e os critérios ao adotar as escoltas armadas num momento em que não seriam apropriadas, ignorando alternativas e o mapa do UNDSS, o que afetaria o “último recurso”. Motivações: <u>para humanitários, a proteção das organizações, evitando a perda de pessoal, material e impacto à sua imagem, e por pressões externas. Para militares, seria a maior atuação em ações humanitárias e pela violência estar associada às necessidades da população, sendo preciso solucionar a crise humanitária para alcançar a paz.</u></p>

Fonte: criação nossa.

Enfim, pensando se esse processo de securitização ocorre ou não de fato, um importante comentário advém de um funcionário do OCHA que relata que, na prática, a atuação dos militares supera os limites estipulados, ferindo as diretrizes, embora outro membro do Escritório tenha dito que há controle dos processos. Uma ONG afirmou que existe como se fora uma integração entre ela e a UNMISS devido às questões de segurança. Logo, a partir dos dados colhidos e em se tratando especificamente das escoltas armadas, há a possibilidade significativa de que determinados episódios denotem a securitização da assistência humanitária. Em outras palavras, não se pode descartar por completo essa possibilidade, porém não se pode ter certeza. Como explicado por um dos militares, a situação sul sudanesa é extremamente volátil; o cenário é muito inconstante para garantir que a situação de segurança naquele exato momento não exigiria uma escolta ou que escoltas não mais se farão necessárias como último recurso, uma vez que o quadro pode ser alterado repentinamente e conforme a região abordada. Mais ainda:

as decisões e a forma de atuar dos militares e humanitários dependem muito da liderança vigente, particularmente em um contexto de rotações constantes.

Apesar das dúvidas que restam sobre as escoltas armadas, um posicionamento muito mais acurado pode ser alcançado ao tratar dos PoCs. Como explicado nos capítulos anteriores, eles ganharam expressividade após a eclosão da guerra em 2013, quando houve uma massiva movimentação de deslocados para as bases militares da UNMISS, visando proteção. Nesse contexto, não foram apenas os deslocados que buscaram auxílio nesses locais, mas organizações e funcionários humanitários também. Ademais, estes passaram a atuar nos PoCs de forma a atender a demanda da população. A polícia e os militares da UNMISS acabaram responsáveis por garantir a segurança dessas áreas, que se mantiveram sob autoridade da Missão, tornando-as distintas dos campos de deslocados tradicionais. Muitos explicam que a criação dos PoCs se deu como uma medida extraordinária, uma atitude pioneira exclusiva ao Sudão do Sul. Assim sendo, apesar de prevista anteriormente, a temática da proteção de civis conquistou ainda mais relevância, fazendo com que a Missão priorizasse a proteção em seu mandato, particularmente a física e nesses locais.

É evidente que, naquele momento de surgimento dos PoCs, tratava-se de uma necessidade, de um último recurso para proteger milhares de pessoas, sendo inegável a importância que tiveram nesse sentido. Em se tratando de uma emergência de fato, poucos autores e atores questionaram a legitimidade dos PoCs, pois funcionaram de maneira eficiente para suprir as necessidades daqueles que ali procuravam amparo. Entretanto, um humanitário entrevistado e que possui conhecimento aprofundado sobre as diretrizes informou que essa configuração seria preocupante, se observada pela perspectiva de se prezar pelos princípios e orientações estabelecidos.

Pensando única e exclusivamente nas diretrizes, os PoCs não estão previstos, justamente por serem um modelo singular. Ainda assim, esse formato vai contra os mais variados princípios: de distinção, ao situar humanitários exatamente no mesmo local da Missão, o que pode associá-los a ela; independência operacional, por humanitários estarem sob autoridade da UNMISS; neutralidade, ao estar em contato constante com partes armadas, ainda que a Missão não esteja diretamente ligada ao conflito; o preceito de se evitar a cooperação perante um cenário hostil, em que as diretrizes pedem por um distanciamento entre as partes; e até mesmo a imparcialidade e “não causar danos”, pois a população de dentro dos PoCs é tratada de uma maneira e as comunidades externas de outra. Concomitantemente, durante muito tempo, a situação poderia ser claramente considerada um último recurso.

Todavia, até 2013, o cenário sul sudanês era de certa estabilidade. Ainda que se justifique que essa configuração tenha sido estabelecida perante extrema necessidade, o que é compreensível, existem relatos da presença de agências situadas ao lado da UNMISS anteriores aos embates. Além disso, apesar da melhora na segurança após o acordo de paz em 2018, muitos humanitários ali permanecem para fornecer ajuda ao invés de se retirarem em direção a zonas mais remotas, uma vez que há inúmeras facilidades e até um certo comodismo ao atuar internamente a esses locais: a operação é centralizada, há proteção e os procedimentos logísticos são facilitados, além de se evitar os riscos nas áreas afora. Para os militares, os PoCs são vantajosos ao materializarem a proteção de civis, tornando-a visível a todos, ao favorecerem a proteção física de várias pessoas em um só lugar e estarem associados a ações humanitárias. Surge então a probabilidade de se ter criado uma relação de dependência entre as partes.

Ademais, com a flexibilização das diretrizes em razão das necessidades causadas pelo conflito, abriu-se margem para o uso generalizado de MCDA naqueles locais, sem o cumprimento dos critérios requeridos. A UNMISS se tornou bem mais envolvida em temáticas humanitárias e foi informado que, em momentos de muita insegurança, militares estiveram atuando em ações de assistência direta nos PoCs. Ainda que nos primeiros anos houvesse a situação de último recurso para que os humanitários se instalassem nas bases da UNMISS, o uso de MCDA deveria ser regulado conforme as diretrizes e não poderia ser realizado de forma indiscriminada. Mesmo atualmente, no processo de desmonte dos PoCs, a UNMISS está agindo diretamente na realocação de deslocados, atitude que causa polêmica.

Considerando especificamente esses aspectos, os PoCs rompem com o princípio de último recurso e, por conseguinte, com as diretrizes. Utiliza-se a justificativa da segurança para permitir a preservação dessas estruturas, mesmo quando alternativas poderiam ser implementadas. Portanto, é necessário aplicar a teoria para avaliar se eles representam um caso de securitização.

No que tange à teoria de securitização aplicada aos PoCs, novamente, os objetos referente e secundário são, respectivamente, os humanitários e a população necessitada. As ameaças existenciais se mantêm, mas são ampliadas para abarcar os embates como um todo, os quais podem também afetar a população no geral. A novidade em relação à hipótese inicial surge quando tratamos do provável securitizador que, nesse caso, é associado às organizações humanitárias, as quais possuem as várias vantagens mencionadas ao se situarem dentro desses pontos para fornecerem ajuda. Ademais, caberia a elas buscarem alternativas para se retirar dos PoCs. Nesse sentido, é possível lembrar dos entrevistados que informaram que os humanitários possuem menos contato com as diretrizes do que os militares. Mais ainda, a fala de um militar

ressoa ao dizer que não são todos os humanitários que prezam pelos princípios. Ou mesmo o comentário de um dos humanitários que disse que alguns deliberadamente não seguem as orientações. Por outro lado, como foi dito, benefícios também foram encontrados para os militares nesse modelo, o que pode torná-los atores funcionais. Doadores também podem ser incluídos nestes, pelas facilidades trazidas por essa configuração. Nesse caso, a audiência seria mais difícil de ser delimitada, algo comum de ocorrer quando não há um ato de fala em específico, pois apenas se mantém uma configuração existente. Logo, é mais palpável pensar na securitização por meio de um conjunto de práticas.

A abordagem de Huysmans (2011) assimila melhor a configuração dos PoCs, em que a necessidade de segurança levou à institucionalização e manutenção das medidas extraordinárias. Os pequenos nada que o autor menciona se encaixam no emprego de MCDA de forma generalizada e até ocasiões de assistência direta, em que ações rotineiras tendem a ocultar o caráter excepcional das atitudes. A abordagem tradicional dos problemas é substituída pelas medidas extraordinárias.

Dito isto, a emergência impulsionava o formato dos PoCs, porém, com a nova situação do Sudão do Sul pós-acordo, é preciso repensá-lo. Já é possível a retomada de ações em locais que antes estavam intransitáveis e não há justificativas de último recurso para essa configuração. Sua permanência reforçaria a securitização da ajuda<sup>110</sup>. Desse modo, muitos humanitários já estão se retirando e se preparando para sair desses lugares, o que poderia, portanto, ser interpretado como um processo de dessecuritização referente ao uso de recursos militares, retomando o funcionamento ordinário.

Sanando as três questões centrais: quando, como e por que se securitiza, no caso dos PoCs, a securitização ocorre ao se romper com as diretrizes e princípios previstos. Ela se dá por meio do compartilhamento das instalações entre humanitários e militares para além da última opção, do envolvimento direto destes no âmbito humanitário, da autoridade da Missão sobre os humanitários, da cooperação entre os atores, ao se utilizar MCDA de maneira inadequada ou ao criar dependência entre as partes, mantendo a atuação restrita as PoCs. A razão para isso seria, em certa medida, a maior proteção, mas também se incluem as comodidades de concentrar a ação num só ponto para auxiliar na proteção de civis e no fornecimento de ajuda. Ademais, humanitários têm mais acesso a recursos militares e estes, a seu turno, aumentam a proximidade com atividades humanitárias, centralizam suas ações e tornam a proteção mais evidente. Como dito pelo policial consultado, muitos atores acham que apenas a proteção ao PoCs resume as

---

<sup>110</sup> Em outras palavras, a securitização ocorreria depois de passado o momento emergencial que explicaria a necessidade dos PoCs e configuraria o último recurso.

suas ações. Todavia, existem motivos contrários à existência desse modelo, já explorados em outros momentos, o que se exprime na tentativa de encerrá-lo.

Quadro 3 – Interpretações inicial e final sobre a securitização: PoCs

Interpretação inicial	Interpretação final
<p><b>-Ameaça existencial:</b> ataques a humanitários e dificuldades logísticas que impediriam a realização das atividades humanitárias.</p> <p><b>-Objeto referente:</b> humanitários.</p> <p><b>-Objeto secundário:</b> população.</p> <p><b>-Medidas extraordinárias:</b> rompimento com diretrizes previstas e aparência burocrática.</p> <p><b>-Securitizadores:</b> <u>militares das PKO.</u></p> <p><b>-Atores funcionais:</b> <u>organizações humanitárias e doadores.</u></p> <p><b>-Audiência:</b> <u>ONGs, OIs, opinião pública, governos que recebem ajuda, doadores.</u></p>	<p><b>-Ameaça existencial:</b> ataques a humanitários e dificuldades logísticas que impediriam a realização das atividades humanitárias.</p> <p><b>-Objeto referente:</b> humanitários.</p> <p><b>-Objeto secundário:</b> população.</p> <p><b>-Medidas extraordinárias:</b> rompimento com as diretrizes e princípios humanitários.</p> <p><b>-Securitizadores:</b> <u>humanitários.</u></p> <p><b>-Atores funcionais:</b> <u>militares e doadores.</u></p> <p><b>-Audiência:</b> <u>mais difícil de ser delimitada, devido à ausência de um ato de fala evidente.</u></p>
<p><b>Quando, como e por quê?</b> Quando há o uso de recursos militares acima dos limites e critérios previstos, com o discurso de proteger a assistência humanitária de uma ameaça existencial. Por meio de usos indiscriminados de MCDA, escoltas armadas, cooperação e ajuda direta. Motivação: <u>conquistar mentes e corações de forma a auxiliar no cumprimento do mandato da Missão.</u></p>	<p><b>Quando, como e por quê?</b> Quando se rompe com as diretrizes e princípios previstos por meio do compartilhamento das instalações entre humanitários e militares para além da última opção; envolvimento direto destes no âmbito humanitário; autoridade da Missão sobre os humanitários; cooperação entre os atores uso de MCDA de maneira inadequada; ou dependência entre as partes, mantendo a atuação restrita aos PoCs. Motivações: <u>para humanitários, maior segurança, facilidade logística e de acesso, suporte militar e desafios externos. Para militares, maior evidência da proteção de civis, centralização das ações e associação aos humanitários.</u></p>

Fonte: criação nossa.

Para além dessas análises, entrevistados questionaram a aplicabilidade das diretrizes e dos princípios, argumentando que eles não seriam utilizados na prática. Muitos ressaltaram a necessidade de violar os procedimentos previstos de forma a cumprir com as exigências do contexto. Essas observações impulsionaram a hipótese de que, de fato, haveria a securitização da assistência humanitária em alguma instância.

Em suma, dos casos apresentados, a maioria (apoio logístico, ajuda direta, QIPs, coordenação) aponta para a improbabilidade da securitização, enquanto um deles (escoltas armadas) traz indícios de que ela esteja ocorrendo e o último (PoCs) apresenta um claro exemplo em que esse processo ocorre. Confirma-se a hipótese, porém parcialmente e com ressalvas quanto às possíveis aplicações e aos atores previstos no processo inicialmente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da presente dissertação foi analisar a hipótese de que estaria ocorrendo a securitização da assistência humanitária diante do descompasso entre as diretrizes previstas para a participação de militares nas ações humanitárias e o que está sendo realizado em campo prático. Para tanto, o estudo de caso despontou como método pertinente e o cenário sul sudanês manifestou-se como ideal a ser testado. Sendo assim, estabelecemos um arcabouço teórico e trabalhamos o contexto do país, dados humanitários, os desafios para a realização da ajuda, os atributos da UNMISS, as diretrizes específicas ao Sudão do Sul, além de materiais referentes às relações entre humanitários e os militares da UNMISS e à participação destes em tarefas humanitárias, permitindo uma ampla visão.

Extrapolando o levantamento bibliográfico e documental realizado, as entrevistas serviram como ponto de inflexão, pois foram capazes de alterar vigorosamente as perspectivas iniciais construídas a partir da leitura das diretrizes, documentos e obras de diversos autores. Notou-se que muitas destas apresentavam uma visão institucionalizada e restrita, que não considerava pontos de vista alternativos. Com as entrevistas, os conhecimentos sobre a securitização e os processos envolvidos em termos práticos foram aprofundados a ponto de alterar de sobremaneira alguns aspectos antes pensados como explicações adequadas e até grande parte do resultado esperado inicialmente.

Como um dos entrevistados afirmou, é preciso considerar o contexto e os atores: a opinião dos militares; o cenário humanitário; o contexto da Missão; relações com a comunidade e instituições locais; e como tudo isso interage com os elementos do país, especialmente o quadro de segurança. Ele ainda sugerira que a melhor forma de compreender CIMIC e CMCoord seria exatamente pela realização de estudos de caso. Nesse sentido, essa pesquisa visou trazer o máximo de informações acessíveis que correspondessem a essas necessidades da análise. Cada etapa se mostrou indispensável para que o resultado obtido estivesse mais fiel à realidade.

Portanto, após os conceitos iniciais da hipótese serem confrontados ao contexto sul sudanês, apenas parcela do que se havia previsto foi confirmada. Como apresentado no capítulo anterior, a ideia sobre o provável securitizador foi amplamente modificada, especialmente após alguns apontamentos das entrevistas. Identificou-se que a hipótese sobre a securitização poderia ser aceita quando referente à utilização de escoltas armadas e aos PoCs, porém não em se tratando de apoio logístico, cooperação, assistência direta e QIPs.

No entanto, vale lembrar que esses ambientes são altamente voláteis e mudanças possivelmente ocorrerão com a significativa probabilidade de encerramento dos PoCs e os

avanços trazidos pelo acordo de paz. É possível também que algumas diretrizes acabem sendo modificadas para se adaptarem aos novos contextos.

De qualquer maneira, constata-se que os humanitários continuam como peça principal dos trabalhos desse caráter, porém os militares têm ocupado cada vez mais espaço, seja por seu interesse ou até pelas próprias atitudes dos humanitários. A possibilidade de securitização existe e é constante, particularmente em emergências complexas, como evidenciado no Sudão do Sul, em que os problemas de segurança são utilizados para justificar medidas excepcionais, encobrindo interesses outros. Esse quadro demanda uma observância contínua dos presentes ou novos processos de securitização ou até mesmo de dessecuritização.

Mais ainda, uma proposta para pesquisas futuras é monitorar não somente o Sudão do Sul e os contextos de operações de paz, mas outras situações em que haja a possibilidade de militares atuarem em campos humanitários. Além disso, seria interessante desenvolver estudos que trabalhem especificamente os potenciais movimentos de dessecuritização. Como explicado por Wæver (2011), apesar das ressalvas feitas sobre sua concepção tradicional de securitização, a dessecuritização permite retirar o caráter de segurança dos setores que originalmente não correspondem a ela. Os assuntos são reinseridos na perspectiva particular que lhes cabe e as políticas utilizadas não são as emergenciais, mas as ordinárias. Nesses casos, as questões humanitárias retomam a abordagem pelas lentes do humanitarismo e temáticas militares a sua ótica própria.

É evidente que humanitários e militares trabalham num mesmo ambiente, devam coordenar e possam se ajudar quando necessário. Não obstante, tratar temáticas humanitárias como questões de segurança, securitizá-las, rompe com os seus princípios originários e retira a sua essência.

## REFERÊNCIAS

- ACAPS. **Access to basic needs and services in South Sudan**: escenarios. 2020. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20200812\\_acaps\\_scenarios\\_access\\_to\\_needs\\_and\\_services\\_south\\_sudan.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20200812_acaps_scenarios_access_to_needs_and_services_south_sudan.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020.
- ACNUR. **South Sudan spontaneous refugee returnee household survey, April to June 2020**. 2020. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20SSD\\_Household%20Survey\\_Apr-June%202020.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20SSD_Household%20Survey_Apr-June%202020.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.
- ACNUR. **UNHCR and the military**: a field guide. 2006. Disponível em: [www.refworld.org/docid/465702372.html](http://www.refworld.org/docid/465702372.html). Acesso em: 14 abr. 2020.
- AFRICAN UNION. **Communiqué**: adopted by the Peace and Security Council (PSC) of the African Union (AU) at its 945th meeting held on 15 September 2020, on the Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Republic of South Sudan. 2020. Disponível em: [www.peaceau.org/uploads/eng-psc-communique-945th-meeting-on-south-sudan-15-september-2020.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/eng-psc-communique-945th-meeting-on-south-sudan-15-september-2020.pdf). Acesso em: 01 out. 2020.
- AFRIYIE, Frederick Appiah; JISONG, Jian; APPIAH, Kenneth Yaw. Comprehensive analysis of South Sudan conflict: determinants and repercussions. **Journal of Liberty and International Affairs**, Bitola, v. 6, n. 1, p. 33-47, May 2020.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de paz: novos mandatos e suas implicações para os Países Contribuintes com Tropas. **História e Cultura**, Franca, v.4, n.1, p.254-276, mar. 2015.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; ÁVILA, Joel Henrique Fonseca. Proteção de civis na operação de paz da ONU no Sudão do Sul: o emprego conjunto de militares e policiais. **Diálogos**, Maringá, v. 24, n. 2, p. 397-416, maio 2020.
- ALVES, Leonardo de Andrade; SOUZA, Orlando Mattos Sparta de. A ONU no continente africano: uma reflexão sobre os desafios humanitários no Sudão do Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 120-147, jan. 2018.
- ÁVILA, Joel Henrique Fonseca; GOLDONI, Luiz Rogério Franco. A coordenação do trabalho da UNMISS e das agências humanitárias na mitigação da crise humana no Sudão do Sul. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 172-195, ago. 2019.
- BALZACQ, Thierry. Securitization theory: past, present, and future. **Polity**, Paris, v. 51, n. 2, p. [1-18], Apr. 2019.
- BALZACQ, Thierry. The ‘Essence’ of securitization: theory, ideal type, and a sociological science of security. **International Relations**, Paris, v. 29, n. 1, p. 103-113, Mar. 2015.
- BALZACQ, Thierry; LÉONARD, Sarah; RUZICKA, Jan. ‘Securitization’ revisited: theory and cases. **International Relations**, Paris, v. 30, n. 4, p. 494-531, Dec. 2016.

BIGO, Didier; MCCLUSKEY, Emma. What is a PARIS approach to (in)securitization? political anthropological research for international sociology. In: GHECIU, Alexandra; WOHLFORTH, William C. (ed.). **The Oxford Handbook of International Security**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 116-132.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. 1992. Disponível em: [www.un.org/ruleoflaw/files/A\\_47\\_277.pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf). Acesso em: 02 mar. 2020.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.

CARE INTERNATIONAL. **Policy framework for CARE international's relations with military forces**. 2009. Disponível em: [www.careemergencytoolkit.org/wp-content/uploads/2017/03/39\\_1.pdf](http://www.careemergencytoolkit.org/wp-content/uploads/2017/03/39_1.pdf). Acesso em: 06 abr. 2020.

CARITAS INTERNATIONALIS. **Caritas Internationalis: relations with the military**. 2006. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DDECADDFBC6EE6439C125717E0051BE4B-caritas-gen-apr06.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CERQUEIRA, Capitão Bruno Soares. Cooperação civil-militar: por que não ter uma doutrina própria? **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, v. 1, n. 3, p.30-37, jul. 2013.

CIVIL A. Entrevista com civil da UNAMID [08 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 47 min).

CIVIL B. Entrevista com civil da UNMISS [16 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (53 min.).

CMAG. **Guidelines for the coordination between humanitarian actors and the United Nations Mission in South Sudan**. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.f59.com.br/documentos/A05%20Guidelines%20for%20the%20Coordination%20between%20Humanitarian%20Actors%20and%20the%20UNMISS.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

DAY, Adam. **Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan/UNMISS: report 2/2019**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2019.

DE CONING, Cedric de. Civil-military coordination and UN peacebuilding operations. **International Peacekeeping: the yearbook of international peace operations**, Amsterdam, v. 11, n. 1, p.47-68, Dec. 2007.

DE CONING, Cedric. **Civil-Military Coordination: in United Nations and African peace operations**. 2. ed. Umhlanga: ACCM Programme, 2010.

DE TORRENTÉ, Nicolas de. **Humanitarian NGOs must not ally with military**. 2006. Disponível em: [www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/research/humanitarian-ngos-must-not-ally-military](http://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/research/humanitarian-ngos-must-not-ally-military). Acesso em: 09 abr. 2020.

DORUSSEN, Han; VOOGHT, Marian de. **Putting civilians first: NGO perceptions and expectations of UN peacekeeping**. Colchester: Folke Bernadotte Academy, 2018.

DPO. **Civil-military coordination policy**. 2002. Disponível em: [www.refworld.org/pdfid/451ba7624.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/451ba7624.pdf). Acesso em: 15 abr. 2020.

DPO. **The protection of civilians in United Nations peacekeeping: handbook**. 2020. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo\\_poc\\_handbook\\_final\\_as\\_printed.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf). Acesso em: 10 abr. 2020.

DPO; DFS. **Quick Impact Projects (QIPs): policy**. 2013. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/DPKO\\_DFS\\_revised\\_QIPs\\_2013.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/DPKO_DFS_revised_QIPs_2013.pdf). Acesso em: 10 set. 2020.

DUBUET, Fabien. **Humanitarian action and the militaries: difficulties and ambiguities**. 2005. Disponível em: [www.msf.fr/sites/default/files/2005-01-27-Dubuet.pdf](http://www.msf.fr/sites/default/files/2005-01-27-Dubuet.pdf). Acesso em: 09 abr. 2020.

DURHAM, Helen; WYNN-POPE, Phoebe. Protecting the ‘Helpers’: humanitarianism and health care workers during times of armed conflict. In: SCHMITT, Michael N.; ARIMATSU, Louise (Ed.). **Yearbook of international humanitarian law**. Hague: Asser Press, 2011. v. 14, p. 327-346.

EGELAND, Jan; HARMER, Adele; STODDARD, Abby. **To stay and deliver: good practice for humanitarianism in complex security environments**. New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2011.

EGNELL, Robert. Civil–military coordination for operational effectiveness: towards a measured approach. **Small Wars & Insurgencies**, Abingdon, v. 24, n. 2, p.237-256, Apr. 2013.

FAMINE EARLY WARNING SYSTEMS NETWORK. **Severe flooding, conflict, and macroeconomic crisis drive Emergency (IPC Phase 4) and high assistance needs**. 2020. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South%20Sudan%20-%20Key%20Message%20Update\\_%20Wed%2C%202020-09-30.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South%20Sudan%20-%20Key%20Message%20Update_%20Wed%2C%202020-09-30.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

FAST, Larissa A. Mind the gap: documenting and explaining violence against aid workers. **European Journal of International Relations**, South Bend, v. 16, n. 3, p. 365-389, Sept. 2010.

FAST, Larissa A. *et al.* In acceptance we trust? Conceptualising acceptance as a viable approach to NGO security management. **Disasters**, [Oxford], v. 37, n. 2, p. 222-243, Apr. 2013.

FENTON, Wendy; LOUGHNA, Sean. **The search for common ground: civil–military coordination and the protection of civilians in South Sudan**. London: Oversea Development Institute, 2013.

FLOYD, Rita. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization? **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 677-694, Sept. 2015.

FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte; NASCIMENTO, Daniela. The nexus between security, development and humanitarianism: a critical appraisal of multi-dimensional peace missions. In: ATTINÀ, Fulvio (ed.). **The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction**. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 76-92.

GENERAL ASSEMBLY. A/RES/46/182. 1991. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/46/182>. Acesso em: 20 out. 2020.

GHD. **About GHD**. Disponível em: [www.ghdinitiative.org/ghd/gns/about-us/about-ghd.html](http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/about-us/about-ghd.html). Acesso em: 06 abr. 2020.

GHD. **24 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship**. 2018. Disponível em: [www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/GHD%20Principles.pdf](http://www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/GHD%20Principles.pdf). Acesso em: 06 abr. 2020.

GORDON, Stuart. The changing role of the military in assistance strategies. In: WHEELER, Victoria; HARMER, Adele (ed.). **Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations**. London: Humanitarian Policy Group, 2006. p. 39-52.

GUIMARÃES, Samara Dantas Palmeira. **O papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na construção do governo da República do Sudão do Sul: a atuação do PNUD do período pré-secessão ao pós-eleição (2009-2012)**. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

GUZZINI, Stefano. Securitization as a causal mechanism. **Security Dialogue**, Copenhagen, v. 42, n. 4, p. 329-341, Oct. 2011.

HARRIS, Vandra. **Humanitarian Spaces: understanding military-NGO interaction in conflict and disaster**. 2016. Disponível em: [www.acmc.gov.au/sites/default/files/2018-08/Humanitarian\\_Spaces\\_Understanding\\_Milita\\_XX.pdf](http://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2018-08/Humanitarian_Spaces_Understanding_Milita_XX.pdf) Acesso em: 18 mar. 2020.

HAYSOM, Simone. Civil–military coordination: the state of the debate. **Humanitarian Exchange**, London, v. 56, p. 3-4, Jan. 2013.

HOLT, Victoria K.. The military and civilian protection: developing roles and capacities. In: WHEELER, Victoria; HARMER, Adele (ed.). **Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations**. London: Humanitarian Policy Group, 2006. p. 53-66.

HORNE, Simon; BURNS, D. S. Medical civil–military interactions on United Nations missions: lessons from South Sudan. **Bmj Military Health**, London, p. 1-5, July 2019. Disponível em: <https://militaryhealth.bmj.com/content/early/2019/07/18/jramc-2019-001263>. Acesso em: 10 out. 2020.

HORNE, Simon *et al.* Medical civil–military relationships: a feasibility study of a United Kingdom deployment in South Sudan. **Disaster Medicine and Public Health Preparedness**, Cambridge, v.14, n. 5, 568-576, Aug. 2019.

HUMANITÁRIO A. Entrevista com funcionário do OCHA [14 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 26 min).

HUMANITÁRIO B. Entrevista com funcionário do OCHA [03 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Word (2 p.).

HUMANITÁRIO C. Entrevista com funcionário do OCHA [10 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 40 min).

HUMANITÁRIO D. Entrevista com funcionário do OCHA [07 jan. 2021]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2021. Áudio digital (ca. 50 min).

HUMANITÁRIO E. Entrevista com funcionário de ONG internacional [07 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 25 min).

HUMANITÁRIO F. Entrevista com funcionário de ONG internacional [03 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Word (3 p.).

HUMANITÁRIO G. Entrevista com funcionário de ONG nacional [16 dez. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 25 min).

HUMANITÁRIO H. Entrevista com funcionário de ONG internacional [08 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 23 min).

HUMANITÁRIO I. Entrevista com funcionário de agência da ONU [22 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Word (2 p.).

HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Report of the Commission on Human Rights in South Sudan, 31 January 2020**. 2020. Disponível em: [www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/cohsouthsudan/pages/index.aspx#:~:text=The%20Commission's%20mandate%20is%20to,view%20to%20ending%20impunity%20and](http://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/cohsouthsudan/pages/index.aspx#:~:text=The%20Commission's%20mandate%20is%20to,view%20to%20ending%20impunity%20and). Acesso em: 01 out. 2020.

HUYSMANS, Jef. What's in an act? On security speech acts and little security nothings. **Security Dialogue**, Copenhagen, v. 42, n. 4, p. 371-383, Oct. 2011.

IASC. **Civil-Military relationship in complex emergencies**: an IASC reference paper. 2004. Disponível em: [www.refworld.org/pdfid/4289ea8c4.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4289ea8c4.pdf). Acesso em: 13 mar. 2020.

IASC. **Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies**. 2003. Disponível em: [www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/mcda\\_guidelines\\_-\\_english\\_version.pdf](http://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/mcda_guidelines_-_english_version.pdf). Acesso em: 13 mar. 2020.

IASC. **IASC non-binding guidelines on the use of armed escorts for humanitarian convoys.** 2013. Disponível em:

[www.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf). Acesso em: 13 mar. 2020.

ICRC. **Code of conduct:** for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief. 1994. Disponível em:

[www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf](http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf). Acesso em: 07 abr. 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. South Sudan's South: Conflict in the Equatorias. **Africa Report**, Brussels, v. 236, n. 1, p.1-42, 25 May 2016.

JACKSON, Ashley; ZYCK, Steven A. **Presence & proximity:** to stay and deliver, five years on. 2017. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/Presence and Proximity.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Presence%20and%20Proximity.pdf). Acesso em: 01 ago. 2017.

JEYANATHAN, Jeyasankar; SMITH, J e; SELTON, E. **Civil-military cooperation on operational deployment:** the Bentiu state hospital medical training programme. 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32123004/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

JOHNSON, Douglas H. The political crisis in South Sudan. **African Studies Review**, Cambridge, v. 57, n. 3, p.167-174, Dec. 2014.

JURKOVIC, Edi. **Civil-military cooperation: when the military drops rifles and picks up wrenches.** 2013. 107 f. Dissertation (Master) - Science Conflict Analysis and Resolution Course, George Mason University, Fairfax, 2013.

KRAUSE, Jana. Stabilization and local conflicts: communal and civil war in South Sudan. **Ethnopolitics**, Amsterdam, v. 18, n. 5, p. 478-493, July 2019.

LEDERER, Edith M. UN chief: South Sudan cease-fire largely holding but fragile. **AP News**, New York, 05 May 2019. Disponível em: [www.apnews.com/e2910ccd2101460b9d7ea815633552a3](http://www.apnews.com/e2910ccd2101460b9d7ea815633552a3). Acesso em: 01 jul. 2019.

LIJPHART, Arend. Constitutional Design for Divided Societies. **Journal of Democracy**, Washington, v. 15, n. 2, p.96-109, Apr. 2004.

LOGISTICS CLUSTER. **Concept of operations, August 2020:** South Sudan. 2020. Disponível em:

[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/logistics\\_cluster\\_south\\_sudan\\_concept\\_of\\_operations\\_august\\_2020.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/logistics_cluster_south_sudan_concept_of_operations_august_2020.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

LOWCOCK, Mark. **Briefing to the Security Council on the humanitarian situation in South Sudan:** New York, 16 September 2020. 2020. Disponível em:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Under%20Secretary-General%20for%20Humanitarian%20Affairs%20and%20Emergency%20Relief%20Coordinator%20Mark%20Lowcock%20%E2%80%94%20Briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20the%20humanitarian%20situation%20in%20South%20Sudan.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

MAWADZA, Aquilina; CARCIOTTO, Sergio. South Sudan: a young country divided by civil war. **Scalabrini Institute for Human Mobility in Africa**, Cape Town, v. 56, n. 7, p.1-17, Feb. 2017.

METCALFE, Victoria; BERG, Michelle. **Country-specific civil–military coordination guidelines**. London: Overseas Development Institute, 2012.

METCALFE, Victoria; GIFFEN, Alison; ELHAWARY, Samir. **UN integration and humanitarian space**: an independent study commissioned by the un integration steering group. London: Overseas Development Institute, 2011.

METCALFE, Victoria; HAYSOM, Simone; GORDON, Stuart. **Trends and challenges in humanitarian civil–military coordination**: a review of the literature. London: Overseas Development Institute, 2012.

MILITAR A. Entrevista com militar da UNMISS [04 nov. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 76 min).

MILITAR B. Entrevista com militar da UNMISS [21 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 22 min).

MILITAR C. Entrevista com militar da UNMISS [06 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 36 min).

MILITAR D. Entrevista com militar da UNMISS [20 nov. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 48 min).

MILITAR E. Entrevista com militar da UNMISS [28 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 58 min).

MILITAR F. Entrevista com militar da UNMISS [30 nov. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 54 min).

MILITAR G. Entrevista com militar especialista em coordenação civil-militar [31 out. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. São Paulo, 2020. Áudio digital (ca. 36 min).

MILITAR H. Entrevista com militar especialista em coordenação civil-militar [23 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Áudio digital (ca. 15 min).

MILITAR I. Entrevista com militar especialista em coordenação civil-militar [24 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Áudio digital (ca. 42 min).

MILITAR J. Entrevista com militar especialista em coordenação civil-militar [23 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Áudio digital (ca. 22 min).

MILITAR K. Entrevista com militar especialista em coordenação civil-militar [23 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Áudio digital (ca. 52 min).

MUGO, Ngatho S. *et al.* Barriers faced by the health workers to deliver maternal care services and their perceptions of the factors preventing their clients from receiving the services: a qualitative study in South Sudan. **Maternal and Child Health Journal**, [Bethesda], v. 22, n. 11, p. 1598-1606, Nov. 2018.

MURPHY, Ray. The United Nations Mission in South Sudan and the protection of civilians. **Journal of Conflict & Security Law**, Galway, v. 22, n. 3, p. 367-394, Dec. 2017.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo mensal nº 23**: setembro de 2015. Marília: UNESP, p.1-6, set. 2015.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 137**. Marília: UNESP, p. 1-10, jul. 2016a.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 138**. Marília: UNESP, p.1-11, jul. 2016b.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 139**. Marília: UNESP, p. 1-11, jul. 2016c.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 145**. Marília: UNESP, p.1-10, set. 2016d.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 149**. Marília: UNESP, p. 1-10, out. 2016e.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 157**. Marília: UNESP, p.1-11, dez. 2016f.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 158**. Marília: UNESP, p.1-12, dez. 2016g.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 274**. Marília: UNESP, p.1-14, jun. 2019a.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 279**. Marília: UNESP, p.1-16, ago. 2019b.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 283**. Marília: UNESP, p.1-15, set. 2019c.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 301**. Marília: UNESP, p.1-14, abr. 2020.

OCHA. **Frequently Asked Questions (FAQ): UN humanitarian civil-military coordination, Military Civil Defense Assets and the use of military escorts in South Sudan.** 2017a. Disponível em: [www.humanitarianresponse.info/ru/operations/south-sudan/document/q-un-humanitarian-civili-military-coordination-military-civil](http://www.humanitarianresponse.info/ru/operations/south-sudan/document/q-un-humanitarian-civili-military-coordination-military-civil). Acesso em: 20 jul. 2020.

OCHA. **Humanitarian Coordinator in South Sudan condemns killing of aid workers in Jonglei and calls for a stop to the recurring acts of violence.** 2020a. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS\\_20200520\\_Press%20release\\_HC%20condemns%20aid%20worker%20deaths%20and%20recurring%20violence.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20200520_Press%20release_HC%20condemns%20aid%20worker%20deaths%20and%20recurring%20violence.pdf). Acesso em: 29 out. 2020.

OCHA. **Humanitarian needs overview: South Sudan 2020.** 2019a. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South%20Sudan%20-%20Humanitarian%20needs%20overview%202020.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

OCHA. **Humanitarian response plan: South Sudan 2020.** 2019b. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20191210\\_hrp\\_2020\\_south\\_sudan.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20191210_hrp_2020_south_sudan.pdf). Acesso em: 24 jul. 2020.

OCHA. **January-March 2020 monitoring review: South Sudan.** South Sudan. 2020b. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss\\_20200508\\_q1\\_monitoring\\_report\\_final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss_20200508_q1_monitoring_report_final.pdf). Acesso em: 29 out. 2020.

OCHA. **OCHA on message: UN-CMCoord.** 2017b. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM UN-CMCoord\\_2017.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM%20UN-CMCoord_2017.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

OCHA. **Recommended practices for effective humanitarian civil-military coordination of Foreign Military Assets (FMA) in natural and man-made disasters: (Version 1.0).** 2018a. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/180918%20Recommended%20Practices%20in%20Humanitarian%20Civil-Military%20Coordination%20v1.0.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/180918%20Recommended%20Practices%20in%20Humanitarian%20Civil-Military%20Coordination%20v1.0.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

OCHA. **South Sudan humanitarian access overview 2019.** 2020c. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss\\_20200218\\_annual\\_humanitarian\\_access\\_review\\_2019\\_final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss_20200218_annual_humanitarian_access_review_2019_final.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020.

OCHA. **South Sudan humanitarian response in review 2019.** 2020d. Disponível em: [www.humanitarianresponse.info/en/operations/south-sudan/document/south-sudan-2019-humanitarian-response-review](http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/south-sudan/document/south-sudan-2019-humanitarian-response-review). Acesso em: 01 out. 2020.

OCHA. **South Sudan humanitarian response plan 2020: COVID-19 addendum.** 2020e. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS\\_20200616\\_C19\\_HRP.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20200616_C19_HRP.pdf). Acesso em: 29 out. 2020.

OCHA. **South Sudan quarterly humanitarian access snapshot: April to June 2020.** 2020f. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/south\\_sudan\\_q2\\_access\\_snapshot.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/south_sudan_q2_access_snapshot.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

OCHA. **South Sudan quarterly humanitarian access snapshot: January to March 2020.** 2020g. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss\\_20200423\\_access\\_q1\\_snapshot\\_2020.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss_20200423_access_q1_snapshot_2020.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

OCHA. **South Sudan quarterly humanitarian access snapshot: July to September 2020.** 2020h. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/south\\_sudan\\_humanitarian\\_access\\_snapshot\\_q3.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/south_sudan_humanitarian_access_snapshot_q3.pdf). Acesso em: 30 out. 2020.

OCHA. **UN-CMCoord field handbook: version 2.0.** 2018b. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/\[E-Version\]%20UNCMCoord%20Field%20Handbook%202.0%20%282018%29.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/[E-Version]%20UNCMCoord%20Field%20Handbook%202.0%20%282018%29.pdf). Acesso em: 16 abr. 2020.

OCHA. **UN-CMCoord United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination: Guide for the Military (1.0).** 2014. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/03.UN-CMCoord\\_Guide\\_for\\_the\\_Military\\_v\\_1.0.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/03.UN-CMCoord_Guide_for_the_Military_v_1.0.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

OCHA. **UN-CMCoord United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination: Guide for the Military (2.0).** 2017c. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/Guide%20for%20the%20Military%20v2.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Guide%20for%20the%20Military%20v2.pdf). Acesso em: 21 abr. 2020.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de; SILVA, Igor Castellano. Sudão do Sul: novo país, enormes desafios. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 128, p.25-35, nov. 2011.  
ONAPA, Sam Angulo. South Sudan power-sharing agreement R-ARCSS: the same thing expecting different results. **African Security Review**, London, v. 28, n. 2, p. 75-94, Oct. 2019.

ONU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça.** 1945. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OXFAM INTERNATIONAL. **OI policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance.** 2008. Disponível em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114959/hpn-multi-dimensional-military-missions-090108-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 abr. 2020.

PAREPA, Laura-anca. Challenges for civil-military cooperation in peace support operations: examining the framework of comprehensive approaches. **Peace and Progress: UNU Graduate Student Journal**, Tokyo, v. 2, n. 1, p. 23-48, Jan. 2014.

PEREIRA, José Eduardo Natale de Paula. **O emprego de operações de coordenação civil-militar pela subunidade destacada como multiplicador do poder de combate em operações de paz.** 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Militares, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2018.

POLICIAL. Entrevista com policial da UNMISS [22 set. 2020]. Entrevistador: Ligia Maria Caldeira Leite de Campos. Rio de Janeiro, 2020. Áudio digital (ca.70 min).

RADON, Jenik; LOGAN, Sarah. South Sudan: governance, arrangements, war and peace. **Journal of International Affairs**, Hanover, v. 68, n. 1, p.149-167, Nov. 2014.

REACH. **Accountability to affected populations: community perceptions of humanitarian assistance in South Sudan – February 2020**. 2019. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SSD\\_REACH\\_Report\\_AAP\\_Final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SSD_REACH_Report_AAP_Final.pdf). Acesso em: 01 out. 2020.

RECK, Marie-sophie. Civil-military relations: striking the balance between principles and pragmatism. **Safety & Security International**, Greensboro, v. 7, n. 2, p.146-147, June 2007.

ROACH, Steven C. South Sudan: a volatile dynamic of accountability and peace. **International Affairs**, Malden, v. 92, n. 6, p.1343-1359, Nov. 2016.

ROSA, Paulo Ricardo Sousa da; BANDEIRA, Renata Albergaria de Mello; BANDEIRA, Adriano de Paula Fontainhas. A coordenação civil-militar no gerenciamento de desastres ou conflitos com ênfase em logística humanitária. In: 29º CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 29., 2015, Ouro Preto. **Anais do XXIX Congresso ANPET 2015**. Ouro Preto: Anpet, 2015. p. 424 - 436.

ROTH, Silke. Aid work as edgework: voluntary risk-taking and security in humanitarian assistance, development and human rights work. **Journal of Risk Research**, Southampton, v. 18, n. 2, p. 139-155, [Jan.] 2015.

SAVING Lives Together: “A framework for improving security arrangements among International Non-Governmental Organisations/International Organisations and the United Nations”. 2015. Disponível em: [https://www.ngosafety.org/assets/uploads/pdf/saving\\_lives\\_together\\_framework\\_-\\_october\\_2015.pdf](https://www.ngosafety.org/assets/uploads/pdf/saving_lives_together_framework_-_october_2015.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

SCHMITT, Carl. **Political theology, four chapters on the concept of sovereignty**. Chicago: University of Chicago Press, 2005. Traduzido por Georges Schwab.

SCHNEIKER, Andrea. Humanitarian NGO security networks and organisational learning: identity matters and matters of identity. **Voluntas**, Siegen, v. 26, n. 1, p. 144-170, Aug. 2015.

SCHR. **SCHR position paper on humanitarian-military relations**. 2010. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20\(2010\).pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20(2010).pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

SHANNON, Róisín. Playing with principles in an era of securitized aid: negotiating humanitarian space in post-9/11 Afghanistan. **Progress in Development Studies**, Belfast, v. 9, n. 1, p. 15-36, Jan. 2009.

SHEARER, David. **Briefing to the Security Council by the Special Representative of the UN Secretary-General David Shearer, 16 September 2020**. 2020a. Disponível em: <https://unmiss.unmissions.org/briefing-security-council-special-representative-un-secretary-general-david-shearer>. Acesso em: 01 out. 2020.

- SHEARER, David. **Press Conference Transcript: opening remarks and Q&A**, David Shearer, Special Representative of the Secretary-General, Juba, 4 September 2020. 2020b. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Near%20Verbatim%20Transcript%20-%20UNMISS%20SRSG%20Opening%20Remarks%20and%20Q%26A%20at%20Juba%20Press%20Conference%20-%204%20September%202020.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- SILVA, Cândida Beatriz Lopes. **Dos princípios às ações? Uma análise das (in)coerências nas respostas da comunidade internacional às crises humanitárias do Iémen e Sudão do Sul**. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.
- SINGH, Rajendra Pal *et al.* Reaching the unreached: challenges and experiences in South Sudan. **World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development**, New Delhi, v. 3, n. 11, p. 292-296, Nov. 2017.
- STODDARD, Abby; JILLANI, Shoaib. **The effects of insecurity on humanitarian coverage**. 2016. Disponível em: [http://www.gppi.net/fileadmin/user\\_upload/media/pub/2016/SAVE\\_\\_2016\\_\\_The\\_effects\\_of\\_insecurity\\_on\\_humanitarian\\_coverage.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/SAVE__2016__The_effects_of_insecurity_on_humanitarian_coverage.pdf). Acesso em: 01 ago. 2016.
- STRITZEL, Holger. **Security in translation: securitization theory and the localization of threat**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. (New Security Challenges). Editor da série: Stuart Croft.
- STROHMEIER, Hannah; SCHOLTE, Willem F.; AGER, Alastair. Factors associated with common mental health problems of humanitarian workers in South Sudan. **Plos One**, Bethesda, v. 13, n. 10, p. 1-19, Oct. 2018.
- STUDER, Meinrad. The ICRC and civil-military relations in armed conflict. **International Review of The Red Cross**, Cambridge, v. 83, n. 842, p. 367-391, June 2001.
- SUDÃO DO SUL. **Non-governmental organizations act, 10 de fevereiro de 2016**. Juba, 2016. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ssd173028.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.
- SUDÃO DO SUL. **Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS)**. Addis Ababa, 12 set. 2018.
- SUDÃO DO SUL. **Rome Declaration on the Peace Process in South Sudan**. Rome, 12 jan. 2020.
- SUTTON, Rebecca. Operationalising distinction in South Sudan: humanitarian decision making about military asset use. In: KILLINGSWORTH, M.; MCCORMACK, T. (ed.). **Civility, barbarism and the evolution of International Humanitarian Law: who do the laws of war protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. No prelo.
- THE AID WORKER SECURITY DATABASE: **The Aid Worker Security Database** [Internet]. Londres: Humanitarian Outcomes. 1997- [citado em 2020 jul. 15]. Disponível em: <https://aidworkersecurity.org/>

THE SPHERE PROJECT. **Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response**. 2011. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/Sphere\\_Handbook\\_2011\\_English.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Sphere_Handbook_2011_English.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

UN chief welcomes South Sudan's Unity government, lauds parties for 'significant achievement'. **UN News**, New York, 22 Feb. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/02/1057941>. Acesso em: 24 jul. 2020.

UNDP. **Table 1: Human Development Index and its components**. 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components-1>. Acesso em: 29 out. 2020.

UNITED NATIONS. **Common core document forming part of the reports of States parties: South Sudan**. 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3857045?ln=ar>. Acesso em: 01 out. 2020.

UNITED NATIONS. **Report of the Office of Internal Oversight Services on the review of military involvement in civil assistance in peacekeeping operations**. 2005. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/564643>. Acesso em: 13 abr. 2020.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. 2000. Disponível em: <https://undocs.org/A/55/305>. Acesso em: 02 mar. 2020.

UNITED NATIONS. **UN-CMCoord United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination: Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies**. 2008a. Disponível em: [www.unocha.org/sites/unocha/files/Civil-Military Guidelines and Reference,UN-IASC, 21 Oct 08,English.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Civil-Military%20Guidelines%20and%20Reference,UN-IASC,21%20Oct%2008,English.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

UNITED NATIONS. **United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)**. 1 ed. 2014.

UNITED NATIONS. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. 2008b. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf). Acesso em: 02 mar. 2020.

UNSC. **Future planning for the protection of civilians sites in South Sudan**: report of the Secretary-General. 2019a. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S\\_2019\\_741\\_E.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2019_741_E.pdf). Acesso em: 01 out. 2020.

UNSC. **Letter dated 28 April 2020 from the Panel of Experts on South Sudan addressed to the President of the Security Council**. 2020a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3859900>. Acesso em: 01 out. 2020.

UNSC. **Resolution 1996 (2011)**. 2011. Disponível em: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996\\_2011.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf). Acesso em: 08 maio 2017.

UNSC. **Resolution 2132 (2013)**. 2013. Disponível em: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2132\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2132(2013)). Acesso em: 24 maio 2017.

UNSC. **Resolution 2155 (2014)**. 2014. Disponível em: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2155\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2155(2014)). Acesso em: 24 maio 2017.

UNSC. **Resolution 2459 (2019)**. 2019b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3795529>. Acesso em: 1 jul. 2019.

UNSC. **Resolution 2514 (2020)**. 2020b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3856409>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UNSC. **Security Council Press Statement on South Sudan**. 2020c. Disponível em: [www.un.org/press/en/2020/sc14248.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/sc14248.doc.htm). Acesso em: 29 out. 2020.

UNSC. **Situation in South Sudan**: report of the Secretary-General, February 2020. 2020d. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3853532>. Acesso em: 01 out. 2020.

UNSC. **Situation in South Sudan**: report of the Secretary-General, June 2020. 2020e. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S\\_2020\\_536\\_E.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2020_536_E.pdf). Acesso em: 01 out. 2020.

UNSC. **Situation in South Sudan**: report of the Secretary-General, September 2020. 2020f. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S\\_2020\\_890\\_E.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2020_890_E.pdf). Acesso em: 01 out. 2020.

UNSC. **Special report of the Secretary-General on the renewal of the mandate of the United Nations Mission in South Sudan**. 2018. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1473472>. Acesso em: 01 dez. 2020.

USAID. **South Sudan - Crisis**: fact sheet #9, fiscal year (fy) 2020. 2020a. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/07.24.20%20-%20USAID-BHA%20South%20Sudan%20Crisis%20Fact%20Sheet%20%239.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

USAID. **South Sudan - Crisis**: fact sheet #10, fiscal year (fy) 2020. 2020b. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020\\_09\\_04%20-%20USAID-BHA%20South%20Sudan%20Crisis%20Fact%20Sheet%20%2310.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020_09_04%20-%20USAID-BHA%20South%20Sudan%20Crisis%20Fact%20Sheet%20%2310.pdf). Acesso em: 29 out. 2020.

VAN BRABANT, Koenraad. Cool ground for aid providers: towards better security management in aid agencies. **Disasters**, [Oxford], v. 22, n. 2, p. 109-125, June 1998.

VAN BRABANT, Koenraad. **Mainstreaming the organisational management of safety and security**. London: Overseas Development Institute, 2001.

VAN BRABANT, Koenraad. **Operational security management in violent environments**. London: Overseas Development Institute, 2000.

VARMA, Anjana. The creation of South Sudan: prospects and challenges. **Observer Research Foundation**, New Delhi, v. 27, n. 1, p.1-25, Nov. 2011.

VAUGHN, Jocelyn. The unlikely securitizer: humanitarian organizations and the securitization of indistinctiveness. **Security Dialogue**, Exeter, v. 40, n. 3, p. 263-285, June 2009.

VIOLÊNCIA política cai no Sudão do Sul após assinatura de acordo de paz. **ONU**, Rio de Janeiro, 07 fev. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/violencia-politica-cai-no-sudao-do-sul-apos-assinatura-de-acordo-de-paz/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

WATSON, Scott. The ‘human’ as referent object? Humanitarianism as securitization. **Security Dialogue**, Victoria, CA, v. 42, n. 1, p. 3-20, Mar. 2011.

WÆVER, Ole. Politics, security, theory. **Security Dialogue**, Copenhagen, v. 42, n. 4, p. 465-480, Oct. 2011.

WÆVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. **On security**. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46-86.

WÆVER, Ole. The theory act: responsibility and exactitude as seen from securitization. **International Relations**, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 121-127, mar. 2015.

WHEELER, Victoria; HARMER, Adele. Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations. In: WHEELER, Victoria; HARMER, Adele (ed.). **Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations**. London: Humanitarian Policy Group, 2006. p. 1-20.

WILD, Hannah; FALLAVIER, Pierre; PATEL, Ronak. “Lost Generation” in South Sudan: a broader approach toward peace urgently needed. **Disaster Medicine and Public Health Preparedness**, Cambridge, v. 13, n. 4, p. 663-671, Aug. 2019.

WFP. **WFP civil-military coordination: basic operational guidance**. 2013. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/WFP-Civil-Military-Coordination-Operational-Guidance.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/WFP-Civil-Military-Coordination-Operational-Guidance.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

WFP. **WFP South Sudan country brief: June 2020**. 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000117860.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

## **APÊNDICE – DIRETRIZES ESPECÍFICAS A CADA ORGANIZAÇÃO E GRUPOS DE ORGANIZAÇÕES**

Uma vez que os materiais do Capítulo “As relações entre militares das PKO e humanitários” (2) foram baseados majoritariamente nas diretrizes gerais do OCHA e do IASC, o propósito deste apêndice é apresentar algumas outras recomendações sobre as interações entre civis e militares de relevantes OIs, ONGs, grupos humanitários, agências da ONU, DPO, AGNU e doadores. Como essas instituições não mantêm um direcionamento único, aplicável a todas, é de grande valia expor algumas dessas orientações, de maneira a visualizar suas semelhanças e disparidades. Outra finalidade é reforçar o alicerce para que se permita argumentar a ocorrência ou não da securitização da assistência humanitária, no que tange à utilização de mecanismos excepcionais.

Portanto, a seguir, são demonstradas, de forma breve, as disposições de determinadas organizações sobre o emprego de militares e as relações civis-militares.

### **Comitê Internacional da Cruz Vermelha**

Como princípios do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), constam: operação independente de intuítos militares ou políticos; proteção às vítimas de conflitos armados; objetivo de salvar vidas, proteger a dignidade humana e não propriamente solucionar as hostilidades; preservar sua independência, mas manter consultas com as operações militares; e que a finalidade das missões militares deve ser manter a segurança e a ordem, além de facilitar a resolução do conflito. Com isso, a organização defende o espaço humanitário, composto por uma área para a ação humanitária neutra e imparcial (STUDER, 2001).

Por um lado, o CICV reconhece que a falta de coordenação entre as partes pode acarretar problemas de segurança. Por outro, ele é relutante em coordenar de maneira próxima com os militares devido aos seus princípios, cultura e mandato distintos. Para o CICV, CIMIC é um conceito muito amplo e sobre o qual se deve ter muita cautela, pois se trata de uma função militar, não sendo adequado para representar as relações do Comitê com atores dessa natureza. O maior risco é que esse tipo de interação pode incentivar os militares a ultrapassarem seus mandatos e visarem a ajuda humanitária. O CICV entende que qualquer associação com eles pode afetar a neutralidade dos humanitários, o que pode colocá-los em risco (STUDER, 2001).

Sobre as escoltas armadas, como regra geral, o CICV acredita que não se deve utilizá-las, nem se fornecidas pelos militares da ONU. Somente circunstâncias excepcionais pedem por essa proteção. No que se refere à proteção armada de suas instalações e equipamentos provida pelas PKO, há ocasiões em que ela se faz indispensável para prevenir crimes e banditismo, porém isso não pode prejudicar a imparcialidade e neutralidade. A respeito do uso de MCDA, há prudência, especialmente devido à utilização simultânea de recursos militares no conflito em si. Eles devem ser empregados quando há realmente necessidade e não simplesmente por estarem disponíveis. Não se desaprova sua aplicação por outras agências, desde que suas próprias atividades não sejam por isso afetadas (STUDER, 2001).

Por conseguinte, nota-se que não é possível agir por meio de um isolacionismo, principalmente diante das PKO. A organização opta pelo chamado ecumenismo, em que admite a tendência de maior cooperação entre as partes, ao invés de tentar ignorar ou reverter essa situação. Estipula-se que haja disposição em cooperar com outras agências e com os militares, enquanto se preserva a sua própria identidade. A concepção de uma ação neutra ou puramente humanitária, em um polo oposto ao da atividade militar e politizada, é entendida como errônea. Na verdade, a atuação humanitária é mais ou menos neutra, conforme a situação; ou seja, ela é inclinada à neutralidade. Quando se trata de salvar vidas, é preciso agir de maneira pragmática, sendo que há momentos em que os militares podem estar em melhor posição do que os humanitários para realizar essas tarefas. Ainda assim, eles devem permanecer como subsidiários em termos humanitários. Logo, a palavra que deve direcionar essas relações é a complementaridade (STUDER, 2001).

Treinamentos permitem o conhecimento entre os atores, evitando maus entendidos e ampliando a previsibilidade. Além disso, é uma oportunidade para que se difunda o DIH e os princípios humanitários, especialmente para as PKO, sendo que o CICV participa de vários cursos. Busca-se criar e manter o diálogo com as esferas militares e políticas, principalmente com a ONU, de forma a promover a perspectiva do CICV sobre a ação humanitária e, se necessário, preservar o contato para cooperação operacional. Há também a aproximação para a troca de informações importantes e, quando preciso, uma ou mais pessoas podem ser designadas para fazer essa ligação com os militares (STUDER, 2001).

Em vista disso, alguns pontos defendidos pelo CICV são que a maior contribuição dos militares é no sentido de restaurar a ordem e a segurança, permitindo que as tarefas humanitárias sejam realizadas, e solucionar a origem da crise. Mesmo que possam exercer alguma função humanitária, esse não deve ser o seu papel principal. Ainda assim, no âmbito político, existe uma tendência em inserir diretamente os militares nas atividades humanitárias. Há também o

movimento inverso, de envolvimento de humanitários no âmbito político, tornando-os politizados, ocasião em que o CICV detecta alguns perigos. Segundo o Comitê, as ações humanitárias não podem ser subordinadas às metas políticas das PKO (STUDER, 2001).

Ademais, existe o Código de Conduta da Cruz Vermelha, criado para compilar os padrões de comportamento dos humanitários, como maneira de preservar a efetividade e independência em resposta a desastres. Ele serve como fundamento para muitas outras organizações quando estas vão elaborar suas diretrizes próprias. Trata-se de um código cuja adesão por outras entidades é voluntária e não é juridicamente vinculativo. Em casos de conflito armado, ele deve ser interpretado conforme o DIH. Dentre os princípios trazidos, estão: a humanidade; acesso desimpedido; imparcialidade; a ajuda não ser utilizada para impulsionar qualquer perspectiva religiosa ou política; as agências não agirem como instrumentos de política externa, sendo independentes de governos; as organizações não servirem como meios para obter informações sensíveis de teor militar, político ou econômico; e independência (ICRC, 1994).

### **Médicos Sem Fronteiras**

Para o Médicos Sem Fronteiras (MSF), há um diálogo regular com os militares, sendo essa uma oportunidade para discutir assuntos centrais e solucionar problemas, a partir de um respeito mútuo. Dubuet (2005), em nome da organização, afirma que o MSF não é anti-militarista, mas que há divisão das tarefas realizadas por atores com diferentes objetivos. Ele ressalta a importância da neutralidade, distinção e independência diante de poderes econômicos, políticos, religiosos e militares. Para o MSF, a assistência humanitária deve ter caráter civil, recusando qualquer instrumentalização dela.

Em cenários de conflito, a independência é considerada o melhor meio para dialogar com beligerantes e ganhar sua confiança, livre movimentação e o acesso à população. Este acesso, a conversa com as pessoas, a capacidade de uma avaliação independente sobre as necessidades locais e o controle sobre a distribuição de ajuda são a base para o que é chamado de espaço humanitário. Se as agências humanitárias buscam os benefícios da proteção e os direitos do DIH, elas precisam seguir os princípios de humanidade e imparcialidade (DUBUET, 2005). Além disso, a maneira mais eficiente de conquistar aceitação e confiança é possuir uma identidade humanitária transparente, havendo uma importância prática para os princípios (DE TORRENTÉ, 2006).

Por um lado, os humanitários não procuram quaisquer objetivos estratégicos, políticos ou militares, mas única e exclusivamente aliviar o sofrimento humano; por outro, por definição,

militares e Estados não podem estar restritos apenas a essa finalidade. Mesmo que esses diferentes posicionamentos causem alguns atritos, eles não impedem que haja boas relações. O MSF admite que, em ocasiões excepcionais, o uso da força pode ser significativo, como em quadros em que a população é vítima de violações maciças de direitos humanos e do DIH, como em Ruanda em 1994 (DUBUET, 2005).

Existem casos em que a ajuda fornecida pelos militares pode auxiliar às pessoas necessitadas, porém ela não pode ser entendida como humanitária. Embora os militares lancem intervenções como se assim fossem e em defesa dos direitos humanos, é nítido que elas não têm uma finalidade humanitária. A maioria delas ocorre quando há uma crise humanitária que recebe atenção da mídia e em que há sintonia com outros interesses específicos (DUBUET, 2005; DE TORRENTÉ, 2006).

Desse modo, com a crescente participação dos militares na resolução de conflitos, o MSF se preocupa com a possibilidade de isso resultar numa instrumentalização da assistência humanitária. Apesar da ideia que comumente circula de que a presença militar significa mais segurança para os humanitários e para a população, há situações em que o envio de tropas amplia a insegurança e politiza a ajuda. De acordo com o MSF, cooperar com os militares resulta no abandono dos princípios, tomando posições. Assim sendo, somente em situações excepcionais a organização adota escoltas armadas (DUBUET, 2005; DE TORRENTÉ, 2006).

### **Sphere Project**

O *Sphere Project* é um grupo formado por várias ONGs e o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Ele produziu um importante documento, o *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, que estabelece os padrões e níveis mínimos de resposta das organizações humanitárias. Dentre as ações básicas em relação à coordenação, consta estabelecer práticas e políticas claras sobre as interações com atores não-humanitários, pautadas em objetivos e princípios humanitários. Compreende-se que os militares podem trazer recursos e conhecimentos específicos, porém a falta de distinção entre os atores pode gerar riscos. Conseqüentemente, eles devem ser claramente diferenciados, evitando qualquer percepção ou real associação que comprometa a credibilidade, segurança, acesso ou independência da assistência humanitária. Conforme previsto pelas diretrizes, qualquer contato com militares deve ser liderado pelos humanitários, em prol deles, sendo que os graus de coordenação variam (THE SPHERE PROJECT, 2011).

## **Principles and Good Practice of Humanitarian-Donorship**

No documento intitulado *Principles and Good Practice of Humanitarian-Donorship*, ao qual inicialmente dezesseis governos doadores se comprometeram e que atualmente conta com o apoio de quarenta e dois signatários, foram estabelecidos vinte e quatro princípios para orientarem a ajuda humanitária. Dentre seus itens, encontram-se: a imparcialidade, humanidade, neutralidade e independência; apoio à realização da ação humanitária, facilitando o acesso seguro; a prioridade das organizações civis em fornecer assistência, especialmente em cenários de conflito, sendo que os recursos militares, quando usados, devem prezar pelos princípios humanitários e o DIH; e o apoio às diretrizes sobre MCDA (GHD, 2018; GHD, 2020). Todavia, seu efeito depende de contínuo apoio político (WHEELER; HARMER, 2006).

### **Comitê de Direção para Resposta Humanitária**

O Comitê de Direção para Resposta Humanitária (*Steering Committee for Humanitarian Response*, SCHR) é uma aliança composta pela *Caritas Internationalis*, *Care International*, *OXFAM International*, *Save the Children*, *World Vision International*, o CICV, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a Federação Mundial Luterana e o Conselho Mundial das Igrejas/ACT (SCHR, 2010).

O grupo entende que nenhuma agência humanitária está imune à influência de militares e que estes têm uma importante função diante das crises, porém as ações humanitárias devem ser prioritariamente realizadas por civis. Dessa maneira, é preciso e adequado que haja uma coordenação, desde que se preserve uma tomada de decisão independente e que os princípios humanitários sejam respeitados. As atividades humanitárias nunca devem ser subordinadas a questões políticas ou militares; os papéis dos atores devem ser distintos; e as diretrizes apresentadas no capítulo dois devem ser utilizadas e promovidas (SCHR, 2010).

Segundo o SCHR (2010), as ONGs internacionais têm demonstrado a necessidade de diretrizes para auxiliar nas tomadas de decisão diante das complexidades atuais. Essas orientações podem auxiliar na identificação dos níveis adequados de interação, sendo que a cooperação deve ser apenas utilizada como último recurso. Ainda que elas não sejam obrigatórias, servem como alicerce para as escolhas das organizações.

Todavia, a aliança se preocupa com a carência de esforços por parte de militares no sentido de buscarem se distinguir ou mesmo por incentivarem o ofuscamento da divisão de tarefas. Para ela, as doutrinas de CIMIC são apenas traduções para termos militares da ideia

política de abordagem ampla. Logo, essas doutrinas e políticas frequentemente colidem com a noção de ação humanitária neutra e independente, especialmente quando se pensa na subordinação da assistência a objetivos políticos ou militares e na concepção de objetivo comum (SCHR, 2010).

### **Care International**

A *Care International* é uma confederação de organizações e reconhece que seus membros se encontram próximos aos militares na área de atuação. Ademais, ela entende que estes têm suas obrigações em relação à proteção de civis e à ajuda humanitária, como previsto pelo DIH e pelo direito costumeiro. Com isso, em algumas ocasiões, os militares podem apoiar as operações de auxílio ou fornecer assistência. A *Care* desenvolveu, então, diretrizes básicas para orientar o contato com eles, de maneira consistente com seus valores, missão e com os princípios e práticas definidos pela comunidade humanitária em geral. Para a confederação, essas relações correspondem ao diálogo e a interação necessários para proteger os princípios humanitários, além definir as responsabilidades e competências de cada parte (CARE INTERNATIONAL, 2009).

São indicados cinco preceitos organizacionais essenciais para que se possa agir de maneira sustentável e se atinja o sucesso em ambientes perigosos: distinção, imperativo humanitário, segurança dos funcionários, imparcialidade e a consulta apropriada, em que as relações civis-militares devem ser baseadas no diálogo efetivo e adequado, por meio de consultas e comunicações, o que não configura cooperação ou colaboração (CARE INTERNATIONAL, 2009).

No que tange à possibilidade de cooperação, esta deve ser realizada como último recurso e em casos extraordinários, principalmente em termos de acesso, logística, evacuação e proteção de beneficiários e servidores. As decisões de atuar conjuntamente devem ser acompanhadas de análises cuidadosas sobre potenciais efeitos e alguns critérios devem ser considerados, como: qual a urgência das necessidades humanitárias; que não haja nenhum tipo de associação dos militares com violações de direitos humanos ou do DIH; e que se mantenha o comprometimento à distinção e independência. As consequências da cooperação devem ser pensadas a curto e longo prazo. É necessário ter em mente que os impactos negativos não intencionais gerados pela aproximação com militares podem superar quaisquer benefícios de curto prazo. As escolhas devem ser constantemente reavaliadas e assim que a situação retornar à normalidade, o modo de operação tradicional deve ser retomado. O nível de implementação das diretrizes deve ser

monitorado, sendo que, em caso de transgressão dos princípios, deve-se intervir (CARE INTERNATIONAL, 2009).

Ademais, a liderança das ações humanitárias deve ser civil, como maneira de garantir o caráter humanitário acima dos objetivos militares advindos de metas políticas. É preciso que as partes coordenem e que o espaço humanitário seja preservado. A *Care* se compromete a empreender esforços no sentido de elaborar abordagens conjuntas com outras organizações no que diz respeito às relações civis-militares (CARE INTERNATIONAL, 2009).

### **OXFAM International**

Ao se relacionar com as PKO, a OXFAM *International* permanece independente, elencando diversas questões para ajudar essas missões a melhorarem o bem-estar da população, salvarem vidas e aprimorarem o acesso à ajuda humanitária, sem gerar riscos para os beneficiários e os humanitários. Ela defende que os mandatos das operações mencionem explicitamente a proteção de civis e que a assistência humanitária jamais seja totalmente integrada às PKO, particularmente em situações em que os grupos armados compreendam a missão de paz como hostil. Logo, a distinção entre humanitários e militares é fundamental, assim como a imparcialidade (OXFAM INTERNATIONAL, 2008).

A OXFAM afirma interagir de forma construtiva com as PKO multidimensionais, sendo que as tarefas humanitárias imparciais servem como complemento à construção da nação patrocinada por essas operações. Todavia, não pode haver uma proximidade muito grande (OXFAM INTERNATIONAL, 2008).

Ela se fundamenta nos princípios humanitários, tendo como base a Carta do *Sphere Project* e o Código de Conduta da Cruz Vermelha. Como preceitos, define: o processo para a implementação de uma missão multidimensional deve incluir a consulta com ONGs desde o seu planejamento; programas humanitários devem ser gerenciados separadamente e as agências da ONU não devem ser subordinadas às agendas da PKO; o acesso às pessoas vulneráveis; a complementaridade, sendo que as funções dos atores na assistência humanitária variam conforme suas competências e vantagens, devendo a ONU liderar e coordenar a ação humanitária internacional; e as missões não devem permitir o uso inapropriado de recursos militares para fornecer ajuda, respeitando o princípio de última opção e se esforçando para se distinguirem dos humanitários (OXFAM INTERNATIONAL, 2008).

## **Caritas Internationalis**

A *Caritas Internationalis* acredita que os militares possuem sua função na construção do país e que têm como responder rapidamente às necessidades e salvar vidas. Todavia, são identificados aspectos negativos, principalmente quando a ajuda é utilizada visando um objetivo político e militar. Ela compreende que a neutralidade não é possível de ser alcançada de maneira completa, mas permanece não-alinhada politicamente (CARITAS INTERNATIONALIS, 2006).

Em relação à construção da paz, a organização constata que frequentemente tem objetivo comum com os *peacekeepers*. No entanto, permanece precavida no que concerne às consequências da presença militar. Ela se posiciona de modo a monitorar as ações e comportamento desses atores, o que é incentivado pela própria ONU (CARITAS INTERNATIONALIS, 2006).

O grupo produziu um documento para direcionar as ações de seus membros quando eles têm que trabalhar junto a militares em crises humanitárias, visando ser consistente com as orientações da ONU e de outras ONGs. Não se questiona que agências devem se relacionar com os militares, mas sim qual a interação apropriada entre eles e quais as fronteiras a serem criadas. Sua maior preocupação é que as forças militares estão participando cada vez mais da entrega de ajuda, o que afeta a independência e imparcialidade e, por consequência, a capacidade de acesso à população. A organização chega a mencionar uma militarização da assistência em casos de desastres naturais. Seu objetivo, portanto, é que os seus princípios e valores não sejam prejudicados. Ela entende que quanto mais demonstra ser uma igreja, agindo de forma autônoma em prol da humanidade, mais os habitantes, políticos e os grupos armados compreendem seu trabalho e sua missão (CARITAS INTERNATIONALIS, 2006).

Como princípios centrais, a *Caritas Internationalis* elenca: os humanitários como dirigentes da ação humanitária; a distinção entre combatentes e não-combatentes; o imperativo humanitário como cerne; imparcialidade; que não se deve agir como ferramenta de política externa; e não se deve utilizar a ajuda para impulsionar um ponto de vista religioso ou político. Quando atuantes em operações de auxílio, os militares devem seguir o direito internacional costumeiro, respeitar os princípios humanitários e não devem carregar armas. Esses preceitos têm como base o Código de Conduta da Cruz Vermelha, a Carta Humanitária do *Sphere Project*, as diretrizes de MCDA, o *IASC Paper* e orientações específicas ao país de atuação (CARITAS INTERNATIONALIS, 2006).

As áreas em que a *Caritas* costuma se relacionar ou cooperar com os militares são divididas em baixo, médio e alto risco. O baixo risco é composto pelo diálogo, ligação e troca de informações. O médio risco inclui cooperação em alguns projetos e apoio logístico. Como alto risco estão colocadas as escoltas armadas. A proteção armada militar deve ser utilizada apenas como último recurso e em ocasiões excepcionais, quando as autoridades locais não conseguem estabelecer um ambiente seguro, sendo que as partes em conflito, incluindo os *peacekeepers*, não devem ser empregadas. A opção pelas escoltas deve ser feita pela própria organização, fundamentada em questões humanitárias e o uso jamais deve comprometer a segurança da população, a imparcialidade e a capacidade a longo prazo da entidade em cumprir seu mandato. Ademais, a ajuda da *Caritas* não deve ser feita por meio dos militares e ela não deve atuar sob o comando deles. Enfim, a organização rejeita o uso do termo “humanitário” para se referir às tarefas que não sejam realizadas de forma imparcial ou que conflitem com os princípios mencionados, especialmente quando se tratam de atividades militares ou políticas (CARITAS INTERNATIONALIS, 2006).

## DPO

O DPO, em consulta com o OCHA e demais parceiros, elaborou um documento intitulado *Civil-Military Coordination Policy*, em 2002, para auxiliar a coordenação no contexto das PKO, reconhecendo a interação cada vez maior entre civis e militares. Definiu-se que o objetivo da coordenação é garantir que os militares possam se dedicar à tarefa primordial de segurança, mas que, quando necessário, eles possam contribuir de forma efetiva para ações de outro caráter, particularmente as ligadas aos humanitários. Segundo o Departamento, em situações com recursos adequados, em que for preciso e houver coordenação, a utilização dos militares para essas funções pode servir para cumprir os objetivos da ONU (DPO, 2002).

Alguns princípios devem ser seguidos: essas tarefas só podem ser realizadas se não interferirem ou comprometerem as de segurança e elas devem ser consistentes com o mandato da PKO. É importante frisar que a coordenação não altera o comando: os militares se manterão sob a autoridade e controle já determinados. Os *peacekeepers* também devem estar cientes que os humanitários normalmente só irão solicitar ou aceitar apoio quando alguns critérios forem cumpridos. Além disso, os militares devem ter conhecimento dos princípios humanitários e evitar comprometer as atividades da comunidade humanitária pautadas nestes, o que é feito por meio de treinamentos e instruções. As ações realizadas por humanitários podem ter efeitos para a PKO, sendo preciso reconhecer a interdependência para que se alcance o sucesso (DPO, 2002).

Há também o *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*, uma versão atualizada do material mencionado, a qual fornece diretrizes sobre CIMIC aos militares das PKO. Para além do que já havia sido dito, nele consta que deve haver compreensão sobre o contexto, as tarefas civis e as maneiras em que os militares podem contribuir. O CIMIC deve servir como forma de colaborar para que se alcance um objetivo comum (unidade de esforço), respeitando os princípios respectivos e preservando o espaço humanitário. É preciso que essa coordenação harmonize e amplie as forças comparativas de cada ator para mitigar a duplicação de esforços e fazer uso eficiente dos recursos. Segundo o DPO, trata-se de utilizar a assistência indireta para explorar as vantagens, servindo como um “multiplicador” das ações civis, mais do que uma estratégia de “ganhar mentes e corações” (DPO; DFS, 2010, *apud* DE CONING, 2010, 207-223).

O documento também prevê que se a segurança da informação permitir, os militares compartilharão dados sobre seus planos e operações com os civis por meio de qualquer estrutura conjunta disponível. Ademais, ele considera que os pedidos para auxílio de segurança serão priorizados, mas entendidos como parte das operações normais. Quando se trata de assistência específica, ela deve ser compreendida conforme as diretrizes humanitárias previstas no documentos do OCHA e do IASC. Ainda outro assunto abordado é que os oficiais de contato e de CMCoord de agências humanitárias devem integrar os mecanismos de coordenação para a assistência civil da missão e dar conselhos sobre a aprovação de propostas referentes a questões humanitárias (DPO; DFS, 2010 *apud* DE CONING, 2010, 207-223).

## **ACNUR**

No âmbito do sistema ONU, a integração é o princípio que direciona as operações em situações pós-conflito. Ainda assim, para o ACNUR (2006), agência da ONU, os princípios humanitários e a distinção entre os atores são essenciais. Ele desenvolve seu próprio documento sobre a relação entre civis e militares como forma de complementar as demais diretrizes já elaboradas, especialmente as endossadas pelo IASC. As recomendações são apresentadas para facilitar a coordenação, interação operacional e até cooperação que auxiliarão no cumprimento dos seus objetivos de modo consistente ao seu mandato.

Dentre os princípios seguidos pela agência, estão presentes: os princípios humanitários tradicionais; acesso humanitário; distinção entre civis e militares; segurança dos servidores humanitários; evitar dependência dos militares; e respeito ao direito internacional. Deve-se criar canais de comunicação adequados e tornar os militares conhecedores do mandato, objetivos e

operações do ACNUR. Isso pode ajudar a construir confiança. Ademais, o compartilhamento de informações pode ser crucial para a segurança dos refugiados, dos repatriados e dos funcionários, ao permitir uma análise dos riscos e evitar mal-entendidos. Contudo, há que ser cuidadoso sobre os tipos de dados fornecidos. A interação, acima de tudo, deve servir aos refugiados e às demais pessoas atendidas pelo ACNUR (ACNUR, 2006).

Além disso, os militares podem oferecer segurança para as atividades humanitárias. Em algumas ocasiões, podem ser incumbidos de garantir a proteção dos trabalhadores civis da ONU ou auxiliar as autoridades nacionais a fazê-lo. Todos os escritórios do ACNUR possuem planos de evacuação e segurança e podem necessitar da ajuda militar como último recurso. Os militares também podem fornecer conselhos, suporte técnico e treinamentos para agências da ONU em áreas em que possuem especialização. Todavia, grande parte da segurança dos funcionários do ACNUR depende da percepção da população, sendo que o jeito de se relacionar com os militares pode impactar no ponto de vista dela (ACNUR, 2006).

Em contrapartida, são identificados momentos em que a interação com os militares é necessária para obter acesso à população. O contexto, em termos de missão, mandato, aceitação e legitimidade dos militares, é significativo e deve ter efeitos sobre as relações civis-militares. Em ocasiões em que militares participam de embates, a situação é bem sensível, podendo resultar em um contato restrito. Os graus de interação também variam conforme a estrutura do comando militar, a política do ACNUR no país em questão e a natureza do ambiente operacional (ACNUR, 2006).

## **PMA**

O Programa Mundial de Alimentos (PMA), agência da ONU responsável por assuntos logísticos nas ações humanitárias, criou um documento próprio sobre as relações entre seus funcionários e os militares, de modo a adaptar as diretrizes ao contexto operacional da agência. Todavia, ele deve ser aplicado de maneira flexível, conforme as necessidades do momento (WFP, 2013).

Os preceitos apontados pelo PMA incluem: o caráter civil da assistência humanitária; princípios humanitários; diálogo e interação entre civis e militares sendo fundamentais para promover e proteger estes princípios, além de evitar o conflito; a CMCoord como crucial nas emergências complexas para proteger civis, facilitar o acesso humanitário e garantir a segurança dos humanitários; o tipo de interação com os militares adequado ao cenário; o uso de MCDA e escoltas armadas baseado no último recurso e em critérios humanitários; MCDA

preferivelmente utilizados de maneira indireta; a preservação do espaço humanitário e do acesso à população; diretrizes específicas a cada país; a segurança como função primordial dos militares; e o emprego de qualquer ajuda militar desde o princípio delimitado em escala e tempo, acompanhado de uma estratégia de retirada (WFP, 2013).

Fontes:

ACNUR. **UNHCR and the military: a field guide**. 2006. Disponível em: [www.refworld.org/docid/465702372.html](http://www.refworld.org/docid/465702372.html). Acesso em: 14 abr. 2020.

CARE INTERNATIONAL. **Policy framework for CARE international's relations with military forces**. 2009. Disponível em: [www.careemergencytoolkit.org/wp-content/uploads/2017/03/39\\_1.pdf](http://www.careemergencytoolkit.org/wp-content/uploads/2017/03/39_1.pdf). Acesso em: 06 abr. 2020.

CARITAS INTERNATIONALIS. **Caritas Internationalis: relations with the military**. 2006. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DDECADFBC6EE6439C125717E0051BE4B-caritas-gen-apr06.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DE CONING, Cedric. **Civil-Military Coordination: in United Nations and African peace operations**. 2. ed. Umhlanga: ACMC Programme, 2010.

DE TORRENTÉ, Nicolas de. **Humanitarian NGOs must not ally with military**. 2006. Disponível em: [www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/research/humanitarian-ngos-must-not-ally-military](http://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/research/humanitarian-ngos-must-not-ally-military). Acesso em: 09 abr. 2020.

DPO. **Civil-military coordination policy**. 2002. Disponível em: [www.refworld.org/pdfid/451ba7624.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/451ba7624.pdf). Acesso em: 15 abr. 2020.

DUBUET, Fabien. **Humanitarian action and the militaries: difficulties and ambiguities**. 2005. Disponível em: [www.msf.fr/sites/default/files/2005-01-27-Dubuet.pdf](http://www.msf.fr/sites/default/files/2005-01-27-Dubuet.pdf). Acesso em: 09 abr. 2020.

GHD. **About GHD**. Disponível em: [www.ghdinitiative.org/ghd/gns/about-us/about-ghd.html](http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/about-us/about-ghd.html). Acesso em: 06 abr. 2020.

GHD. **24 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship**. 2018. Disponível em: [www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/GHD%20Principles.pdf](http://www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/GHD%20Principles.pdf). Acesso em: 06 abr. 2020.

ICRC. **Code of conduct: for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief**. 1994. Disponível em: [www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf](http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf). Acesso em: 07 abr. 2020.

OXFAM INTERNATIONAL. **OI policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance**. 2008. Disponível em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114959/hpn-multi-dimensional-military-missions-090108-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SCHR. **SCHR position paper on humanitarian-military relations**. 2010. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20\(2010\).pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20(2010).pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

STUDER, Meinrad. The ICRC and civil-military relations in armed conflict. **International Review of The Red Cross**, Cambridge, v. 83, n. 842, p. 367-391, June 2001.

THE SPHERE PROJECT. **Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response**. 2011. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/Sphere\\_Handbook\\_2011\\_English.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Sphere_Handbook_2011_English.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.

WHEELER, Victoria; HARMER, Adele. Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations. In: WHEELER, Victoria; HARMER, Adele (ed.). **Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations**. London: Humanitarian Policy Group, 2006. p. 1-20.

WFP. **WFP civil-military coordination: basic operational guidance**. 2013. Disponível em: [www.unocha.org/sites/dms/Documents/WFP-Civil-Military-Coordination-Operational-Guidance.pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/WFP-Civil-Military-Coordination-Operational-Guidance.pdf). Acesso em: 15 fev. 2018.