



# A coordenação do trabalho da UNMISS e das agências humanitárias na mitigação da crise humana no Sudão do Sul<sup>1</sup>

## *Coordination of UNMISS and humanitarian agencies' work in mitigating the human crisis in South Sudan*

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.923

Joel Henrique Fonseca de Ávila<sup>2</sup>

Luiz Rogério Franco Goldoni<sup>3</sup>

### Resumo

Objetiva-se analisar o trabalho conjunto entre a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) e as agências humanitárias, destacando os óbices logísticos. Foram utilizados, como metodologia, a revisão bibliográfica e a análise documental. Argumenta-se que a guerra civil, que eclodiu no Sudão do Sul no final de 2013, levou a UNMISS a criar os chamados *Protection of Civilian sites (POC sites)*, que são campos de deslocados internos localizados, pela primeira vez na história da ONU, dentro das bases militares de uma missão

---

1 Este artigo faz parte dos esforços do projeto de pesquisa "Perspectivas da Logística de Defesa Brasileira: Análise da Logística Humanitária Brasileira no Haiti", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil, Chamada Universal 01/2016, coordenado pelo Prof. Dr. Luiz Goldoni..

Os autores agradecem a Prof. Dr. Karina Furtado Rodrigues pela revisão e apontamentos, que ensejaram reflexões que impactaram na elaboração do texto. Os autores igualmente agradecem os comentários elaborados pelos pareceristas da Revista Carta Internacional. Por fim, os autores eximem a revisora e os pareceristas de qualquer falha, porventura presente no artigo, e se responsabilizam integralmente pelo conteúdo aqui apresentado.

2 Doutorando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos, da ECEME. Major do Exército Brasileiro, com experiência em campo na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), de 2014 a 2015, como oficial do Estado Maior, na seção de Treinamento (J7). Mestre Profissional em Operações Militares, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), em 2010.

3 Doutor em Ciência Política (UFF), professor da disciplina "Logística de Defesa" no PPGCM/ECEME e coordenador da Linha de Pesquisa "Gestão de Defesa" do Programa. Coordena o projeto "Perspectivas da Logística de Defesa Brasileira: Análise da Logística Humanitária Brasileira no Haiti", aprovado pela Chamada Universal MCTI/CNPQ no. 01/2016.

Artigo submetido em 23/03/2019 e aprovado em 02/08/2019.





de manutenção da paz. Esses campos, que possuíam condições precárias devido à restrição de espaço gerada pelo imenso afluxo de deslocados, necessitaram de considerável esforço logístico humanitário para suprir as demandas que cresciam vertiginosamente. Além disso, os *POC sites* demandaram elevado nível de cooperação e coordenação entre *peacekeepers* e diversos agentes humanitários, o que gerou lições que poderão ser utilizadas em missões de paz que passarem por crises semelhantes.

**Palavras-chave:** *POC sites*; Sudão do Sul; Logística Humanitária.

## Abstract

The aim of this paper is to analyze the joint work of UNMISS and the humanitarian agencies, highlighting the logistical obstacles, through literature review and documentary analysis. The civil war which has taken place in South Sudan, in the end of 2013, led the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) to create the so called Protection of Civilian sites (POC Sites) – internally displaced person camps which are located, for the first time in the History of UN, inside military bases of an UN peacekeeping mission. These camps, which had poor conditions, due to restriction of space, generated by the sharp inflow of displaced persons, has needed a substantial humanitarian logistical effort, in order to meet the demands, which had grown rapidly. Moreover, the POC sites demanded a huge level of cooperation and coordination among peacekeepers and the various humanitarian agents in the field, which brought together several lessons that can be used in peacekeeping missions, which may cope to similar crisis.

**Keywords:** POC sites; South Sudan; Humanitarian Logistics.

## Introdução

O Sudão do Sul, país mais jovem dentre os signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), é palco de uma grande crise gerada pela guerra civil, iniciada em 15 de dezembro de 2013, e que já afetou diretamente mais de 8 milhões de pessoas (STODDARD; JILLANI, 2016). Tal situação criou imensas demandas por segurança humanitária, que pressionaram os recursos humanos e materiais da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) (TURNBULL, 2016).

Como resposta a essa contingência, as bases da UNMISS precisaram abrir seus portões e permitir a entrada de milhares de civis sul-sudaneses, que escapavam dos massacres nas cidades. Eram criados, dessa forma, os *Protection of Civilian*





*Sites (POC Sites)*<sup>4</sup>, campos de deslocados internos dentro de bases militares da UNMISS. Tal fato não tinha precedentes na história da ONU (ARENSEN, 2016).

O efetivo de deslocados internos (IDP)<sup>5</sup> em cada campo variava entre cerca de 2 mil até mais de 100 mil pessoas (UNMISS, 2017). Tal população, semelhante à de municípios de pequeno a médio porte, gerava uma grande demanda humanitária. Para suprir essa demanda, houve a necessidade de que os *peacekeepers*<sup>6</sup> da UNMISS e os humanitários<sup>7</sup> de várias Organizações Não Governamentais (ONG) trabalhassem em conjunto, dentro dos *POC sites*.

Os humanitários possuem princípios fundamentais tais como a neutralidade, a imparcialidade, a humanidade e a independência (UNMISS, 2014), que os impedem de trabalhar em áreas que têm seus perímetros defendidos por elementos armados. Porém, a crise humana e as condições de segurança do Sudão do Sul conduziram a uma quebra desse paradigma, levando UNMISS e humanitários a trabalharem juntos e de forma coordenada, dentro dos *POC sites*.

Este artigo objetiva analisar a coordenação dos trabalhos e a cooperação entre os *peacekeepers* da UNMISS e as diversas agências humanitárias na gestão da crise humana, no interior dos *POC sites*, durante os primeiros meses da guerra civil sul-sudanesa de 2013. Pretende também discutir as necessidades logísticas e os óbices que decorreram desse esforço conjunto. Para isso, a abordagem escolhida foi a qualitativa, empregando como metodologia o estudo de caso, além de revisão bibliográfica e análise documental.

Como instrumento de coleta de dados em fontes primárias, realizou-se uma análise de documentos oficiais e jurídicos, que permitiu compreender a relação entre as normas vigentes e a realidade demonstrada pelos acontecimentos no Sudão do Sul. Em relação às fontes secundárias, conduziu-se a revisão bibliográfica em teses, publicações acadêmicas e relatórios de agências humanitárias, que

---

4 Tradução dos autores: Campos de Proteção de Civis. Eram campos de deslocados internos no interior ou adjacências das bases da UNMISS, protegidos pelos militares e policiais da missão (CAPARINI, 2016).

5 *Internally Displaced Person*: “Deslocados são pessoas ou grupos compelidos a fugir de seus domicílios ou locais em que residiam habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira reconhecida internacionalmente” (BRASIL, 2011, p. 25).

6 São as pessoas que fazem parte de uma Missão de Manutenção da Paz da ONU. São compostos por militares, policiais e civis, de diversos países. Para maiores detalhes, ver: UN (2009a).

7 São os agentes que trabalham para organizações de assistência humanitária, regionais ou internacionais, geralmente sem fins lucrativos e não governamentais. Não fazem parte da estrutura da ONU, mas têm seu trabalho coordenado pela Missão, por meio do Sub Representante Especial do Secretário-Geral (DSRSG) da ONU no país, que, também, é o Coordenador Humanitário. Para maiores informações, ver: UN (2009b).





tratavam sobre a problemática da coordenação das ações entre os *peacekeepers* e os humanitários que atuaram nos *POC sites*.

As referências documentais foram obtidas nos Mandatos da UNMISS, Relatórios do Secretário-Geral da ONU, Resoluções do Conselho de Segurança, estudos de agências da ONU e de Organizações Não Governamentais (ONG), relatórios de situação da UNMISS e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e mapas do serviço geográfico da UNMISS.

O acesso a tais referências se deu por meio de documentos eletrônicos já de posse do autor, fruto do período em que foi *Staff Officer Training* no Sudão do Sul (março de 2014 a março de 2015), por meio de solicitações a militares, policiais e humanitários que compuseram o efetivo da UNMISS, no período de 2013 a 2015, e por consultas a sites oficiais e acadêmicos. O recorte temporal da pesquisa foi o período de 2013 (ano no qual se iniciou a guerra civil que motivou a criação dos *POC sites*) até os dias atuais.

## O mandato de proteção de civis da UNMISS

A Guerra Civil sul-sudanesa, que eclodiu em 15 de dezembro de 2013, foi fruto da disputa pelo poder entre o presidente Salva Kiir, da etnia Dinka<sup>8</sup>, e seu vice-presidente, Riek Machar, da etnia Nuer<sup>9</sup>. Essa rivalidade gerou um conflito de proporções nacionais, que dividiu o exército sul-sudanês em duas forças beligerantes, uma majoritariamente Dinka, constituída pelo exército regular sul-sudanês, o *Sudanese People Liberation Army (SPLA)*<sup>10</sup>, e a outra Nuer, comandada por Machar (SANTOS, 2018).

O estopim ocorreu na capital do país, Juba, onde foram constatados traços de limpeza étnica dos Dinka do *SPLA* contra os militares e civis Nuer. A elevada escalada de violência nas ruas da cidade levou a UNMISS a uma situação de insegurança extrema, acarretando, inclusive, a evacuação de civis da missão e das agências humanitárias. Nos dias seguintes, as hostilidades se espalharam por

---

8 Os Dinka são o maior grupo étnico do Sudão do Sul, composto por cerca de 20% da população do país (SANTOS, 2018).

9 Os Nuer são maioria nos estados do Nordeste do Sudão do Sul (SANTOS, 2018). A rivalidade política entre Kiir e Machar gerou a rivalidade étnica entre os Dinka e os Nuer, intensificada após a demissão de Machar em meados de 2013 (LEFF; LEBRUN, 2014).

10 Tradução do Autor: Exército de Libertação do Povo Sudanês (SANTOS, 2018).





outras regiões do país, principalmente a Nordeste, predominantemente Nuer, onde o exército rebelde se posicionou (STAMNES, 2015).

Nesse contexto, a população Nuer, residente em Juba, em massa buscou proteção dentro das bases da UNMISS, obrigando os *peacekeepers* a abrirem os portões para alojá-los. Tal exemplo seguiu-se em outras cidades: Bor, Bentiu e Malakal. Em uma semana, 35.000 deslocados estavam abrigados nos recém-criados *POC Sites*, demandando segurança sanitária, alimentar e física (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

A violência cometida por militares, tanto do governo como do exército rebelde, contra a população civil, levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a suspender o mandato da UNMISS, de Construção de Capacidades<sup>11</sup>, contido na Resolução 1996 do CSNU, vigente no país desde sua independência, em 9 de julho de 2011, e o substituiu por outro, focado na proteção de civis. Tal medida tinha a finalidade de afastar a percepção de que a UNMISS estaria auxiliando um governo que cometia atos de violência contra sua própria população e que, além disso, ainda era uma das partes do conflito (SHARLAND; GORUR, 2015). Com isso, a UNMISS continuaria a obedecer a um dos princípios básicos das missões de manutenção da paz da ONU<sup>12</sup>, a imparcialidade<sup>13</sup> (UNITED NATIONS, 2008).

Dessa forma, o CSNU emitiu a Resolução 2155, em maio de 2014, instituindo o mandato de Proteção de Civis para a UNMISS. Além da prioridade na segurança da população não combatente, o Mandato determinava o monitoramento dos direitos humanos, a criação de condições para o acesso de ajuda humanitária e

---

11 O Mandato de Construção de Capacidades, corroborado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015), consiste em apoiar um Estado na consolidação da paz e segurança, estabelecimento de condições para desenvolvimento, governança eficiente e democrática e estabelecimento de boas relações regionais (STAMNES, 2015).

12 Há diferentes tipos de missão que podem ser conduzidas pela ONU: i) prevenção de conflitos (*conflict prevention*), que “envolve a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar que tensões e disputas intra-estatais ou interestatais evoluam para um conflito violento” (UNITED NATIONS, 2008, p. 17, tradução nossa); ii) processo de pacificação (*peacemaking*), busca resolver conflitos em andamento e envolve ações diplomáticas para realizar um acordo negociado entre as partes hostis; iii) imposição da paz (*peace enforcement*), que envolve a aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de uma série de medidas coercitivas (incluindo o emprego de força militar) objetivando a restauração da paz e da segurança internacionais; iv) construção da paz (*peacebuilding*), processo complexo e de longo prazo; as medidas de consolidação da paz procuram reforçar a capacidade do Estado para exercer eficaz e legitimamente suas funções essenciais e, v) manutenção da paz (*peacekeeping*), que é designada para manter a paz, mesmo que frágil, em um local onde houve uma cessação de hostilidades e as partes em conflito buscam implementar acordos (UNITED NATIONS, 2008, p. 18).

13 Apesar de as missões de manutenção da paz da ONU terem evoluído nas últimas seis décadas, há três princípios básicos que se mantêm imutáveis, como ferramentas para o processo de paz e segurança internacionais: o consenso das partes do conflito; a imparcialidade, e o não uso da força, exceto em legítima defesa ou defesa do mandato. Para maiores informações, ler: (UNITED NATIONS, 2008).





o apoio à implementação dos acordos de cessação de hostilidades (STAMNES, 2015; UN SECURITY COUNCIL, 2014). Tal forma de mandato ocorreu em diversas missões de paz do final do século XX e início do século XXI, desde os massacres em Ruanda e na Bósnia, em meados da década de 1990<sup>14</sup>.

A estratégia de proteção de civis surgiu no contexto dos ambientes complexos de conflitos intra-estatais, nos quais havia graves violações de direitos humanos, principalmente contra a população civil. A primeira missão de manutenção da paz com esse tipo de mandato ocorreu em Serra Leoa, em 1999 (MANTON; LANGHOLTZ, 2012). Naquela ocasião, foram tomadas todas as medidas necessárias para garantir a segurança e liberdade de movimento do pessoal e, dentro das capacidades e nas áreas de atuação, foi providenciada proteção para os civis sob iminente ameaça de violência física (UN SECURITY COUNCIL, 1999)<sup>15</sup>.

A partir de maio de 2012, 13 operações de manutenção da paz tiveram o mandato de proteger civis. Elas foram: UNAMSIL (Serra Leoa), MONUC (DR Congo), UNTAET (Timor Leste), UNMIL (Libéria), ONUB (Burundi), MINUSTAH (Haiti), UNOCI (Costa do Marfim), UNMIS (Sudão), UNIFIL (Líbano), UNAMID (Darfur), MINURCAT (República Centro Africana), UNMISS (Sudão do Sul) e UNISFA (Abyei) (MANTON; LANGHOLTZ, 2012, p. 12, tradução nossa)<sup>16</sup>.

O caráter dos conflitos intra-estatais é um grande desafio para as missões de Proteção de Civis. Os combates podem causar altas taxas de violência contra civis (GORUR; VELLTURO, 2017). Segundo Caparini (2016), 40% dos conflitos africanos, em 2015, envolveram violência dirigida diretamente contra civis. Ao invés de usar a força apenas para destruir o oponente, os beligerantes procuram atingir seus objetivos utilizando a população, por meio de deslocamento forçado,

---

14 No ano de 1994, durante 100 dias, cerca de 800.000 civis ruandeses foram mortos no maior genocídio da história. Em 1995, dois anos após ser designada pela ONU como *Safe Area*, a cidade de Srebrenica sofreu o maior massacre do conflito da Bósnia. Após essas atrocidades, o CSNU determinou ações para que nunca mais a comunidade internacional ficasse inerte, enquanto genocídios e assassinatos em massa ocorressem no mundo (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

15 A UNAMSIL, Missão das Nações Unidas em Serra Leoa, foi instituída pela Resolução 1270, do Conselho de Segurança, de 22 de outubro de 1999, que determinou, pela primeira vez, uma missão com o Mandato de Proteção de Civis. A UNAMSIL teve seu mandato revisto pela Resolução 1289, de 7 de fevereiro de 2000, e também pela Resolução 1346, de 30 de março de 2001, que reforçaram o uso de todos os meios necessários para proteger o mandato e os civis.

16 No original: “As of May 2012, 13 peacekeeping operations have been mandated to protect civilians. They are: UNAMSIL (Sierra Leone), MONUC (DR Congo), UNTAET (Timor Leste), UNMIL (Liberia), ONUB (Burundi), MINUSTAH (Haiti), UNOCI (Cote d’Ivoire), UNMIS (Sudan), UNIFIL (Lebanon), UNAMID (Darfur), MINURCAT (Central African Republic), UNMISS (South Sudan) and UNISFA (Abyei)” (MANTON; LANGHOLTZ, 2012, p. 12).





recrutamento compulsório e até atrocidades, com o intuito de causar terror ao adversário. O ataque deliberado a civis passou a ser considerado uma tática de guerra, utilizada por guerrilheiros e até por soldados convencionais (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

A violência direta contra civis, em forma de atrocidades, visa causar o terror, punir o apoio ao adversário ou ainda causar o extermínio de um grupo étnico. Além disso, há ainda o uso de violência sexual sistemática, como o estupro e escravidão sexual de mulheres e crianças de etnias ou comunidades rivais, causando infecção por HIV, prostituição e gravidez forçadas. Tais ameaças ocasionam o aumento no fluxo de refugiados e deslocados internos (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

Nesse ambiente de conflito intra-estatal, no qual os civis tornam-se alvos militares, identificou-se falta de direção e de esclarecimento aos componentes das missões da ONU. Este vácuo operacional tornava a proteção de civis totalmente ignorada ou cumprida de forma incipiente (MANTON, LANGHOLTZ, 2012). Para que fosse preenchida tal lacuna, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) produziu, em 2010, a Política para Proteção de Civis nas Operações de Paz das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2015). Tal material, atualizado em 2015, criou o conceito operacional de Proteção de Civis, que foi organizado em três “*tiers*”, ou camadas: “proteção por meio do processo político”, “proteção contra violência física” e “estabelecimento de um ambiente de proteção” (UNITED NATIONS, 2015; SEBASTIÁN, 2015). Tal material passou a ser adotado por todas as operações de paz da ONU (MANTON; LANGHOLTZ, 2012).

O nível de proteção por meio do processo político, segundo Sebastián (2015), é intimamente ligado ao uso do diálogo, focando em ações de caráter mais político, como negociação e mediação, diálogo com os perpetradores, além de divulgação das violações e também das ações que foram tomadas para mitigá-las.

O segundo nível trata da proteção de civis contra a violência física iminente, incluindo o trabalho dos componentes militares e de policiais no uso da força para prevenir, deter e reagir a situações nas quais os civis sofram ou sejam ameaçados de sofrer violência física. Este nível, portanto, foca no esforço policial e militar para evitar que os civis sejam acometidos pelos perigos do conflito armado (UNITED NATIONS, 2015).

O terceiro nível busca o estabelecimento de um ambiente de segurança e proteção. É mais abrangente do que somente o combate à violência física, pois envolve a proteção contra qualquer perigo, como a fome, a injustiça e a falta de condições mínimas de saúde e educação. Assim, o terceiro nível aborda programas





como proteção dos direitos legais dos civis, provimento de ajuda humanitária e apoio às instituições legais para o estabelecimento da lei e da ordem (SEBASTIÁN, 2015).

Portanto, para proteger os civis de forma abrangente, a UNMISS necessitava das ações conjuntas e coordenadas no âmbito interno da missão, entre seus militares, policiais e civis, e também no âmbito externo, principalmente com as diferentes agências humanitárias, sejam elas do *United Nations Country Team (UNCT)*<sup>17</sup> ou de outras ONG<sup>18</sup>, todas sob diferentes mandatos e cadeias hierárquicas. Essa variedade de atores, necessários para cumprir os três níveis da proteção, é uma das características das chamadas missões multidimensionais<sup>19</sup> de manutenção da paz da ONU (UNITED NATIONS, 2008).

Nesse contexto de múltiplas agências, toda a complexidade da segurança humana pode ser encarada sob seus diversos vieses, desde o da proteção contra ameaças físicas, até o combate ao flagelo da fome e o fornecimento de condições sanitárias básicas. No entanto, a crise instaurada pela guerra civil no Sudão do Sul, com combates ocorrendo próximos às bases e o aumento abrupto do número de deslocados, colocou à prova a capacidade de uma missão de manutenção da paz multidimensional, como a UNMISS, de proteger os civis de forma eficaz, no âmbito de um conflito armado.

## O trabalho das agências humanitárias no Sudão do Sul

As principais funções de uma missão de manutenção da paz multidimensional da ONU são: criar um ambiente seguro e estável, propício para que o Estado

---

17 O Time de Campo das Nações Unidas (tradução nossa) é composto por todos os fundos, programas e agências da ONU que podem operar em um país (UNITED NATIONS, 2009b). O UNCT atua diretamente nas demandas humanitárias e, por isso, normalmente já está com suas agências desdobradas no país em conflito, antes da chegada dos componentes da missão de paz, e é desmobilizado somente após o término da missão. O UNCT não faz parte da constituição de uma missão de manutenção da paz, mas é um dos principais parceiros dela. Para mais informações, consultar: (UNITED NATIONS, 2009b), p. 90.

18 São agências, regionais ou internacionais, que trabalham em causas humanitárias, prestando auxílio direto à ONU. Integram com as missões de paz por meio de troca de informações e em projetos de assistência humanitária, recebendo, em contrapartida, proteção e até apoio de transporte (UNITED NATIONS, 2009b).

19 Missões de manutenção da paz que, ao contrário das tradicionais – que somente fiscalizam a obediência dos beligerantes a um acordo de paz – estabelecem, também, atividades para dar à nação anfitriã ferramentas para restabelecer a governabilidade, auxiliando na construção das capacidades políticas e institucionais, para que o Estado tenha a estabilidade garantida pela governabilidade e respeito aos Direitos Humanos. Envolvem ampla gama de atores, agrupados nos componentes militares, policiais e civis da missão. Suas ações coordenadas e cooperativas abrangem, ainda, o monitoramento dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2008; RODRIGUES; MIGON, 2017).





forneça as condições de segurança à sua população, nos limites da lei e dos Direitos Humanos, facilitar o processo político no período pós-conflito e prover uma atmosfera que garanta que a ONU e outros atores internacionais cumpram suas tarefas de uma maneira coerente e coordenada (UNITED NATIONS, 2008).

Uma missão de manutenção da paz raramente é encarregada de prestar assistência humanitária. Essa ajuda, normalmente, é realizada por outras agências da ONU, ou por ONG. Assim, usualmente, uma missão de manutenção da paz não possui, em sua composição, atores civis encarregados de prestar qualquer tipo de alívio humanitário (UNITED NATIONS, 2009a). Fiel a essa premissa, antes da eclosão da Guerra Civil de 2013, a UNMISS não realizava qualquer auxílio humanitário, que era responsabilidade exclusiva das agências do UNCT. Apesar de atuarem sob a mesma visão estratégica da liderança da operação de paz, dentro de uma abordagem integrada, tais agências tinham seus próprios mandatos, cadeia hierárquica, finanças e agendas (UNITED NATIONS, 2009b).

No Sudão do Sul, além do UNCT, estavam em campo, também, organizações não-governamentais humanitárias. Cada uma delas tinha uma missão específica e não possuía vínculos de subordinação com a UNMISS ou com o UNCT. Contudo, seus trabalhos eram coordenados pela missão, para que houvesse sinergia nas ações e se evitasse a duplicidade de esforços<sup>20</sup>.

Os atores humanitários, antes do início da crise, buscavam obedecer aos princípios humanitários da independência e da neutralidade<sup>21</sup> (STAMNES, 2015). Embora dividissem com a UNMISS o objetivo de melhorar as condições de vida da população do Sudão do Sul, eles tinham total independência nos processos estratégicos e de planejamento. Usavam a estratégia da coexistência, para que trabalhassem em uma mesma área com o mínimo de interferência, mantendo sempre distinção clara entre os objetivos humanitários, militares e políticos (UNMISS, 2013b).

---

20 As principais agências humanitárias presentes no interior dos POC sites são: Organização Internacional para Migração (IOM), Comitê Internacional de Resgate (IRC), Mentor Initiative, USAID, CARE, *World Relief*, *Mercy Corps*, *Concern*, *OXFAM*, *Acted*, *War Child*, *Hold The Child*, *International Medical Corps* (IMC), Women Development Group (WDG), Nonviolent Peaceforce, THESO, além de agências da UNCT, como a UNICEF, WFP e ACNUR. Elas atuam em um ou mais dos seguintes setores ou *clusters*: gestão e coordenação de campos, abrigos, educação, alimentação, emprego, limpeza, saúde, nutrição, proteção e proteção de crianças (REACH, 2015a; Id, 2015b; Id, 2015c; Id, 2015d).

21 O princípio da independência consiste em não depender da infraestrutura político-militar de qualquer ator, mesmo da ONU, para que os agentes realizem a promoção do alívio humanitário. Já o princípio da neutralidade significa que a agência humanitária não tomará qualquer partido no conflito, nem se engajará, de qualquer forma, em divergência de cunho político, racial, religioso ou ideológico (UNITED NATIONS, 2008).





Havia, também, a preocupação com o respeito ao espaço humanitário, que é o local no qual os atores humanitários desenvolvem suas atividades. Nessas áreas, não deve haver qualquer ação de agentes que possam ser, de alguma forma, ligados a uma das partes em conflito, incluindo-se aqueles que buscam traçar um acordo de paz ou implementar o desenvolvimento nacional. No espaço humanitário há, tão somente, assistência apolítica, baseada exclusivamente na resposta imparcial às demandas levantadas, buscando salvar vidas, aliviar o sofrimento ou restaurar a dignidade das pessoas afetadas pelo conflito (UNITED NATIONS, 2008). A manutenção dessa distinção garantiria às agências humanitárias o acesso seguro às zonas de conflito pois, ao prestar assistência a qualquer ator envolvido, essas agências teriam sua legitimidade respeitada pelos contendores. Dessa maneira, o trabalho das agências humanitárias, antes do início dos embates no Sudão do Sul, focava no alívio humanitário à população, que tinha recém adquirido sua independência. No entanto, a guerra civil mudou abruptamente a trajetória desse auxílio e das atividades da UNMISS (INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015).

O grande aumento do número de sul-sudaneses, que buscavam refúgio nas bases militares para se proteger dos massacres que ocorriam nas ruas dos principais centros urbanos (TURNBULL, 2016), impactou diretamente na elevação da demanda da UNMISS por espaço e recursos. Em cidades como Bentiu, no estado de Unity, o número de IDP chegou a 120 mil (BRIGGS, 2017). Uma das consequências do conflito foi a existência de aproximadamente 2 milhões de IDP e mais de 6 milhões de pessoas com necessidade de ajuda humanitária, demandando urgentemente fundos e recursos para o país (STODDARD; JILLANI, 2016).

Nos dias iniciais da guerra civil, várias agências humanitárias retiraram seu efetivo do Sudão do Sul. A insegurança e a incerteza do ambiente reduziram drasticamente o alívio humanitário, nos primeiros meses do conflito. Essa diminuição ocorreu, em parte, pela baixa aceitação de risco das agências. As condições de insegurança, aliadas à falta de infraestrutura logística, tornaram as agências humanitárias mais dependentes da proteção da UNMISS (STODDARD; JILLANI, 2016).

Segundo Sharland e Gorur (2015), a criação dos *POC sites* gerou ilhas de segurança, no âmbito de uma violenta guerra civil, para que as agências humanitárias pudessem executar seu trabalho. Elas precisaram, então, flexibilizar seus princípios fundamentais de neutralidade e independência, ao dependerem da segurança dos militares e policiais da UNMISS, para que pudessem prestar





seu apoio com o nível de segurança exigido. Portanto, os agentes humanitários passaram a confinar seu trabalho, em grande parte, aos *POC sites*.

Porém, conforme o conflito evoluía, o afluxo de deslocados para o interior dos campos de proteção crescia vertiginosamente. Em um mês, oito dos dez estados do Sudão do Sul já estavam afetados. Conforme Turnbull (2016), estima-se que nesse período houve 395 mil pessoas deslocadas, sendo 352 mil IDP e 43 mil refugiados<sup>22</sup>. Grande parte desses deslocados buscou proteção no interior das bases militares da UNMISS, nos principais centros urbanos do país como Juba, Wau, Malakal, Bentiu e Bor (TURNBULL, 2016), ampliando fortemente a necessidade de ajuda humanitária.

Tal cenário mostrou-se um grande desafio para as ONG e para o UNCT. O aumento inesperado das demandas logísticas exigiu um grande aporte de recursos e financiamentos, além da dependência da proteção prestada pela UNMISS. Tal fato conduziu a um aprofundamento na cooperação e interdependência entre a UNMISS e os humanitários.

## **As particularidades dos *protection of civilian sites***

Apesar de a criação dos *POC sites* ser um fato único na história da ONU, já houve situações semelhantes e precedentes, dentro do próprio Sudão do Sul. De acordo com o agente da UNMISS, Damian Lilly (apud ARENSEN, 2016, p. 16), entre outubro de 2012 e novembro de 2013, mais de 12 mil civis buscaram proteção nas bases da UNMISS, em várias partes do país, em 12 diferentes ocasiões. Contudo, tais casos tiveram curta duração, permitindo que a UNMISS e os agentes humanitários suprissem as demandas decorrentes. Todavia, tal fato já evidenciava uma tendência da população sul-sudanesa em buscar refúgio no interior das bases militares da UNMISS, quando se sentissem ameaçados. Prova disso é que, antes mesmo da criação dos *POC sites*, a UNMISS já possuía um guia procedimental sobre como lidar com civis que procurassem refúgio nas suas bases chamado “Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013b).

---

22 Refugiados são pessoas que tiveram de deixar ou permanecer fora do seu país ou cruzar uma fronteira reconhecida, pelo fato de que sua vida e sua liberdade se encontravam ameaçadas em virtude de um conflito armado. Nesse caso, os refugiados sul-sudaneses buscaram proteção nos países vizinhos (BRASIL, 2011).





O estabelecimento de áreas protegidas pela ONU já havia ocorrido cerca de 20 anos antes, no caso dos “*safe heavens*”, da Missão da ONU na Bósnia-Herzegovina, nos anos 1990. Tais regiões protegidas envolviam toda uma localidade, com grandes áreas planejadas, designadas para oferecer segurança aos civis (STAMNES, 2015). Ou seja, não foram criadas dentro das instalações da Missão da ONU, como foi o caso dos *POC sites*, mas em cidades preparadas previamente para proteger seus habitantes. Assim, a cidade de Srebrenica, na Bósnia, tornou-se uma “área segura” da ONU.

No entanto, apesar de a missão da ONU e dos membros do Estado bósnio terem o mandato de impedir ataques por meio do uso da força, para proteger essa “*safe area*”, a localidade de Srebrenica foi palco de uma carnificina em 1995. Cerca de 8 mil bósnios muçulmanos foram mortos pelos servo-bósnios, durante cinco dias, em um dos maiores genocídios da história recente da humanidade (GILBERT;RÜSCH, 2017). Tal fato evidenciou inépcia da ONU em proteger civis naquela época, tornando-se um dos principais motivos para a criação da estratégia de Proteção de Civis por meio, inclusive, do uso da força, que teve influência no formato de resposta gerado no Sudão do Sul, 20 anos depois.

Além de apresentarem conceitos diferentes em relação aos “*safe heavens*”, os *POC sites* também não podem ser confundidos com os campos de deslocados internos (*IDP camps*) convencionais (STAMNES, 2015). Conforme Briggs e Monaghan (2017), a primeira diferença entre os dois reside no aspecto legal. O *status* de inviolabilidade das instalações da ONU leva a concluir que todos aqueles que procurarem refúgio em um *POC site* terão a proteção física garantida e não poderão ser retirados pelo governo, ou por qualquer partido, sem o consentimento da ONU. Em um campo de IDP comum, tal inviolabilidade não é garantida pela ONU e, além disso, em seu interior não há qualquer proteção fornecida por militares ou policiais.

Outra importante particularidade dos *POC sites* está na segurança interna, garantia da lei e da ordem e outras funções estatais. Em um campo de IDP comum, as funções administrativas e de justiça são normalmente exercidas pelas autoridades locais. Já no caso dos *POC sites*, são exercidas pela própria ONU (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

Diferença peculiar se encontra no controle da entrada dos IDP. Em um *IDP camp* tradicional, não é comum haver limitações à entrada de qualquer um que queira permanecer no campo. Já no caso dos *POC sites*, a própria UNMISS é quem





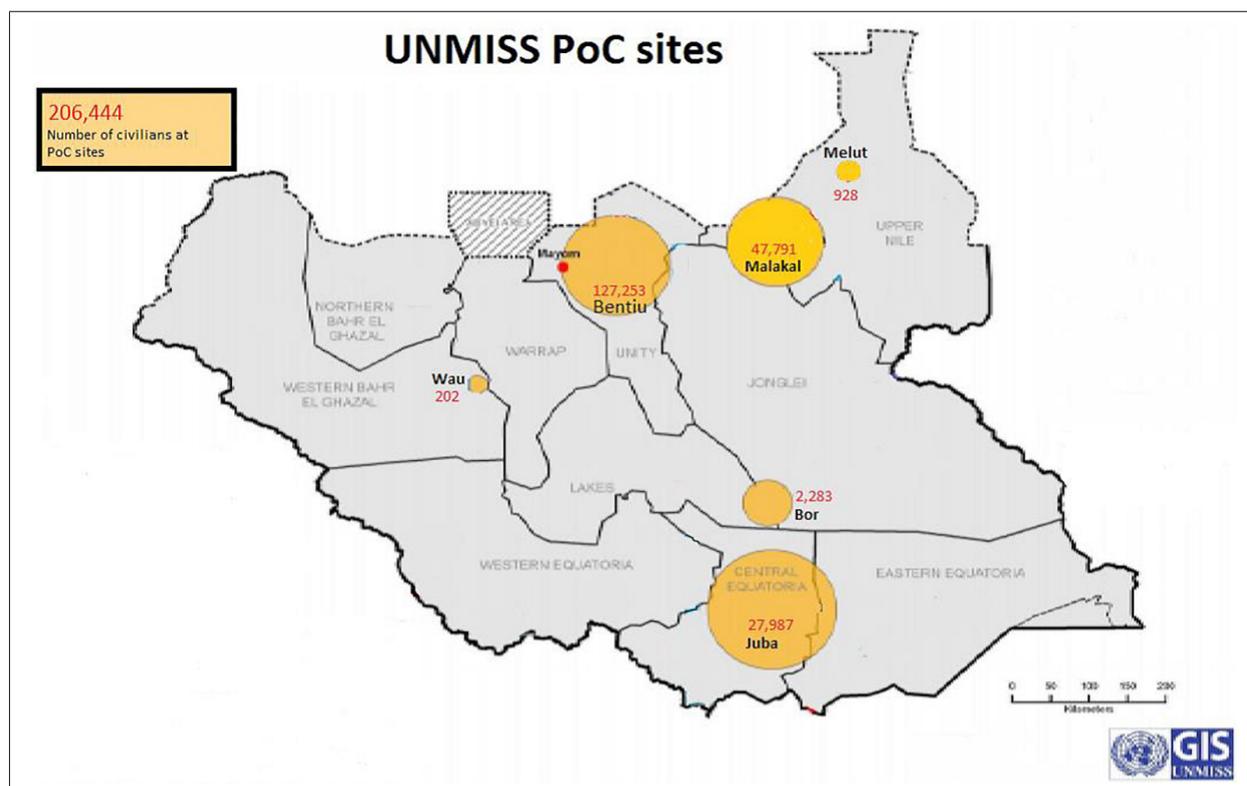
autoriza o acesso ao site, dependendo das condições (BRIGGS; MONAGHAN, 2017). Segundo a UNMISS (2014), nas localidades onde não houver conflitos ou qualquer ameaça de violência física, não haverá novas admissões de IDP no interior dos campos.

A quarta diferença reside na liberdade de movimento. Os campos de IDP convencionais normalmente são instalados em áreas nas quais a população deslocada se sente segura para se movimentar livremente. São comumente localizados longe de cidades. Já os *POC sites* constituem-se em ilhas de segurança, no interior de áreas hostis e conflagradas, próximas ou no interior de centros urbanos, repletas de forças armadas do governo, que são percebidas como um perigo pelos IDP (BRIGGS; MONAGHAN, 2017).

Os principais *POC sites* do Sudão do Sul são os de Bentiu, Juba, Wau, Malakal, e Bor, que são, também, os principais centros urbanos do país. Em agosto de 2017, Bentiu possuía 114.683 IDP; Juba possuía 38.448, nos seus *POC sites* I e III; Wau continha 32.596, somados os 169 abrigados no interior da base, com os 32.427 nas áreas adjacentes a ela; Malakal tinha 24.402; e Bor abrigava 1.940 IDP (UNMISS, 2017). Tais números podem ser comparados à população de pequenas ou médias cidades. E, como em qualquer cidade, os *POC sites* também necessitavam de defesa e segurança, além de água, alimento, saúde, e saneamento básico.

Para sistematizar e amparar o funcionamento dos *POC sites*, a UNMISS criou o documento “Orientação Adicional: Complemento às Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013a). Tal documento, de 29 de dezembro de 2013, complementava as instruções do documento original “Diretrizes sobre Civis que Buscam Proteção nas Bases da UNMISS” (UNMISS, 2013b), divulgado em abril do mesmo ano. O documento de abril determinava que a admissão de civis dentro da base seria feita somente em situações extremas e, preferencialmente, não mais que por 72 horas. Já a Orientação Adicional tratou sobre a improbabilidade de cumprimento desse prazo fosse, devido ao início da guerra civil, determinando que a UNMISS e os agentes humanitários trabalhassem em conjunto para mitigar a possível crise humanitária que se instalaria (UNMISS, 2013a).



**Figura 1 – Número de IDP por POC site, de 14 a 27 de novembro de 2015**

Fonte: INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, 2015, p. 8.

## A cooperação e o trabalho coordenado entre UNMISS e agências humanitárias

### A coordenação entre humanitários e *peacekeepers*

A rápida escalada da crise nos *POC sites* forçou a UNMISS a responder, de forma oportuna e eficaz, às demandas criadas, enquanto também requeria atores humanitários para auxiliar no salvamento de vidas, dentro de suas bases militares, combinação considerada improvável (ARENSEN, 2016). A situação caótica forçou, portanto, ao aprofundamento da coordenação de organizações distintas, porém de objetivos semelhantes e missões compatíveis (IDRIS; SOH, 2014), como a UNMISS e as ONG que atuavam no Sudão do Sul.

Nos primeiros meses do conflito, as agências humanitárias haviam cessado suas atividades quase que completamente. Somente poucas organizações continuaram seus programas nas áreas diretamente afetadas, sendo que a maioria da comunidade humanitária, por questões de segurança, estava confinada nos *POC sites* e em suas áreas periféricas. Cabe ressaltar que, em 2014, apenas cerca de 10% da



população sob risco estava abrigada dentro dos POC sites; os outros 90% estavam espalhados por diversas áreas do país, muitas delas tomadas por conflitos e com acesso controlado pelos beligerantes, que cometiam graves abusos aos direitos humanos (STODDARD; JILLANI, 2016).

Porém, como já se previa na Doutrina Capstone<sup>23</sup> (UNITED NATIONS, 2008), quando há pouca ou nenhuma paz a ser mantida, a integração entre a missão de manutenção da paz da ONU e as agências humanitárias pode criar dificuldades para os humanitários. Isso ocorre, particularmente, caso fique clara sua ligação com os objetivos políticos e de segurança da missão. No pior cenário, como o do Sudão do Sul, a integração poderia pôr em risco a operação e a vida do pessoal das agências empregado em campo, pois se uma das partes do conflito verificasse a quebra dos princípios de neutralidade e independência, poderia atacar ou restringir o acesso dos humanitários.

Assim, o cenário de guerra civil do Sudão do Sul acabou por limitar a independência das agências humanitárias e restringir seu acesso a algumas áreas que necessitavam de seu auxílio. A opção que a maior parte das ONG encontrou foi a de se integrar de forma mais abrangente à UNMISS, mantendo suas atividades confinadas preponderantemente dentro dos *POC sites*.

Inicialmente, os atores humanitários ficaram reticentes quanto à associação mais direta com as forças militares da UNMISS, ao prestar ajuda dentro dos campos de proteção. Entretanto, conforme as demandas por esse auxílio aumentavam, em virtude do grande aumento do número de deslocados, diversos atores foram compelidos a realizar seus trabalhos dentro das bases militares (STAMNES, 2015). Segundo Arensen (2016), com exceção dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), um grande número de agências humanitárias demonstrou preferência por instalar bases no interior dos *POC sites* da UNMISS, ao invés de buscar estabelecer as capacidades operacionais nas áreas mais isoladas, onde as necessidades humanitárias eram bem maiores.

Aprofundou-se, assim, a cooperação entre humanitários e *peacekeepers*, dentro dos *POC sites*. As atividades humanitárias eram coordenadas pelo Time Humanitário

---

23 A Doutrina Capstone foi criada para ser um guia para os *peacekeepers* compreenderem os princípios básicos e os conceitos que norteiam as operações de paz da atualidade. Tem como objetivo fortalecer e profissionalizar o planejamento, gerenciamento e condução de operações da paz, fruto das experiências adquiridas pela existência da ONU, desde o fim da 2ª Guerra Mundial (UNITED NATIONS, 2008).





de Campo<sup>24</sup> e pelos *clusters*<sup>25</sup>, sob a liderança do Coordenador Humanitário e com o apoio do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)<sup>26</sup> (UNMISS, 2014).

Foi instituído um cluster para gestão dos *POC sites*, com as responsabilidades divididas entre *peacekeepers* e humanitários. Enquanto estes cuidavam da provisão de auxílio humanitário, aqueles eram responsáveis pela segurança interna e proteção externa dos campos (UN SECURITY COUNCIL, 2016). No entanto, quando a situação se tornava muito perigosa para a atuação dos humanitários, a UNMISS assumia algumas responsabilidades, como a distribuição de água e comida, gerenciamento dos campos e construção de latrinas. Algumas instalações de saúde da missão também prestaram cuidados médicos a um número substancial de civis (STAMNES, 2015).

A cooperação e coordenação entre os mecanismos eram asseguradas pelo *cluster* de gestão dos campos, por reuniões de coordenação diárias e pela ação do Coordenador Humanitário. A UNMISS e seus parceiros humanitários estavam, dessa forma, aprofundando o nível de cooperação em uma escala que poderia servir de modelo para missões que encarassem desafios semelhantes (STAMNES, 2015).

## A Logística Humanitária nos POC Sites

Em 24 de dezembro de 2013, o CSNU emitiu a Resolução 2132, que autorizou o incremento de mais 5.500 militares e 423 policiais à UNMISS, necessários para garantir a segurança nos *POC sites* (UN SECURITY COUNCIL, 2013). Tal aumento no efetivo pressionou os recursos disponíveis para garantir os requisitos logísticos de equipamento, acomodação e suprimentos (ARENSEN, 2016). Além disso, ainda havia 200.000 IDP espalhados pelas principais bases da UNMISS, que acabaram exacerbando a pressão por recursos (UN SECURITY COUNCIL, 2014).

Houve, portanto, um enorme aumento no número de pessoas dentro das bases da UNMISS. Além dos *peacekeepers* e IDP, havia, também, o aumento do efetivo

---

24 *Humanitarian Country Team*. Eram as agências do UNCT que atuavam no Sudão do Sul.

25 Cluster: são grupos de trabalho de todas as agências humanitárias, incluindo as do UNCT, governamentais e não governamentais, que trabalham em um setor particular. Pode haver clusters de educação, saúde, proteção, telecomunicações, água e saneamento básico, dentre outros (UNITED NATIONS, 2009b).

26 *UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs*. Apoia o Coordenador Humanitário e pode incluir Oficiais de Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas, para reforçar as relações entre a comunidade humanitária e o componente militar da missão de paz (UNITED NATIONS, 2009b).





de humanitários, necessitando-se, assim, coordenar a divisão de espaço e tarefas de várias agências, dentro de uma área bem restrita (SHARLAND; GORUR, 2015).

As condições de espaço nos *POC sites* eram muito precárias. Segundo Briggs e Monaghan (2017), existem padrões mínimos para um campo de deslocados internos: espaço mínimo de 30 m<sup>2</sup> por pessoa, uma latrina para cada 20 pessoas e um suprimento diário de água de 15 litros por pessoa. No entanto, alguns *POC sites* da UNMISS, nos seus primeiros anos, estavam ofertando, em média, um espaço de somente 4 m<sup>2</sup> por pessoa (ARENSEN, 2016). Ressalta-se que a presença de humanitários e *peacekeepers* impacta no cálculo de latrinas e consumo de água, por exemplo. Em outras palavras, além da logística para atender aos vulneráveis, a ajuda humanitária requer sua própria logística para manter seu pessoal deslocado no teatro de operações (HEASLIP; SHARIF; ALTHONAYAN, 2012; IDRIS; SOH, 2014; MAKEPEACE; TATHAM; WU, 2017).

Além da restrição de espaço e escassez de recursos, outro efeito complicador era o clima. A falta de planejamento e infraestrutura dos *POC sites* acabava por deixar os IDP nas partes inundáveis das bases. As fortes chuvas, que ocorriam principalmente no verão, transformavam os *POC sites* em grandes lamaçais. Segundo Arensen (2016), durante cerca de dois terços do ano, áreas destinadas à população desalojada sofriam inundações. Tal fato contribuía para o aumento de surtos de cólera e de outras doenças causadas pela falta de saneamento básico. A solução para tal problema foi atender IDP em hospitais da UNMISS, além de construir *POC sites* planejados e em áreas elevadas, com melhor drenagem (STAMNES, 2015).

No tocante à situação logística das agências humanitárias, muitas delas acabaram por restringir seu apoio somente ao interior dos *POC sites*. Isso ocorreu porque, mesmo antes da crise, era muito difícil estabelecer a presença humanitária no Sudão do Sul, pois as condições precárias do país demandavam um grande investimento logístico e financeiro para garantir necessidades fundamentais para os humanitários, como acomodação, água, comida, veículos e rotas de evacuação. Portanto, a realidade da infraestrutura, aliada à segurança precária, criaram baixo nível de confiança para operar em campo. Dessa maneira, somente as grandes agências humanitárias, como os Médicos Sem Fronteiras e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que possuem fundos independentes, mecanismos de segurança interna robustos ou grandes modelos de distribuição de suprimentos, estavam preparadas para agir fora dos *POC sites*. Todas as outras não possuíam recursos suficientes para a construção de novas bases (STODDARD; JILLANI, 2016).





Além disso, as condições dos transportes no Sudão do Sul eram muito precárias. O país contava com poucas redes de estradas, todas em péssimo estado, intransitáveis na época das chuvas (UN SECURITY COUNCIL, 2016). Quanto ao modal fluvial, os comboios de balsas que navegavam pelo rio Nilo costumavam atrasar por semanas. Os suprimentos ficavam acumulados, competindo por espaços nos comboios terrestres ou nas balsas (UN SECURITY COUNCIL, 2016).

Nessas condições, a UNMISS e as agências humanitárias dependiam muito do transporte aéreo, aumentando drasticamente os custos operacionais e limitando o movimento de suprimentos<sup>27</sup>. Essa dependência ocorria não só pelas condições das estradas e dos rios, mas também por questões de segurança: mesmo quando as estradas estavam transitáveis, havia restrição de movimento em grande parte dos trechos, devido a existência de minas terrestres ou milícias armadas (STODDARD; JILLANI, 2016). Quanto ao transporte fluvial, havia o risco de saques de piratas que assaltavam embarcações no rio Nilo, além do ataque de tropas armadas, como o executado por militares rebeldes à balsa de suprimentos da UNMISS, que se deslocava de Juba para Malakal, em 2014 (ARENSEN, 2016).

A logística humanitária no Sudão do Sul foi um grande desafio. A dificuldade de acesso a várias localidades limitou o auxílio humanitário, na sua maior parte, ao interior dos *POC sites*. De acordo com o Plano de Resposta Humanitária do Sudão do Sul (apud STODDARD; JILLANI, 2016), as principais necessidades consistiam no fornecimento de alimentos, seguido pelos serviços de saúde, saneamento básico e proteção física dos civis afetados pelo conflito. Tais necessidades foram um grande fator de pressão para o trabalho conjunto da UNMISS e das agências humanitárias, gerando, muitas vezes, divergências no modo de solucioná-las.

### **As divergências entre humanitários e *peacekeepers***

As principais divergências existentes entre humanitários e *peacekeepers* se relacionavam à dinâmica de funcionamento dos campos. Ou seja, questões sobre como e quando a missão deveria aceitar novos civis na área de proteção, quando e como os campos deveriam ser criados ou fechados e, principalmente, qual o mínimo de condições de conforto que a missão deveria fornecer aos civis (SHARLAND; GORUR, 2015).

---

27 Conforme Davids, Beeres e Fenema (2013), a utilização do transporte aéreo deve ser restringida ao envio de insumos com elevada relação peso/volume X custo. Assim, justifica-se, por exemplo, a utilização desse modal para a expedição de medicamentos e vacinas, enquanto que alimentos, água e roupas, quando possível, devem ser transportados por outras vias.





O trabalho conjunto gerou diversos atritos. A maioria dos funcionários da UNMISS não tinha experiência humanitária e a coordenação inicial foi muitas vezes antagônica. De acordo com os humanitários, a estrutura hierárquica militar da missão e seu sistema burocrático limitavam o processo decisório dos assuntos humanitários, que deveria ser rápido e oportuno. Havia falta de entendimento entre a maioria dos indivíduos sobre como o outro sistema funcionava, com crescentes frustrações e ineficiência (ARENSEN, 2016).

Outra divergência foi sobre a realocação de IDP para novos campos, para que se alcançassem os padrões mínimos de fornecimento de água, saneamento básico e abrigos. Para os humanitários, as ações tomadas pela UNMISS foram muito lentas, produzindo um severo impacto nas condições de saúde dos residentes dos campos (MEDECINS SANS FRONTIERES, 2016). Além disso, a missão, por muitas vezes, conduzia a realocação sem obter o consentimento dos IDP (SHARLAND; GORUR, 2015), contrariando o que os humanitários pregavam.

Muitas ONG tinham a percepção de que o fechamento dos campos era de alta prioridade para a missão. Enquanto os humanitários desejavam criar uma infraestrutura de apoio e recreação mais permanente nos *POC sites*, a UNMISS buscava manter os campos em condições tais que permitissem fornecer somente o mínimo necessário à sobrevivência dos deslocados. A missão evitava tornar os campos um fator de atração cada vez maior para os IDP, pois isso pressionaria a necessidade de recursos. Os humanitários, ao contrário, buscavam prover-lhes o máximo de conforto, nas melhores condições possíveis (ARENSEN, 2016). Enquanto a UNMISS priorizava o emprego de materiais de menor durabilidade e preço mais baixo, raciocinando que os *POC sites* logo deixariam de existir, os humanitários planejavam o emprego de materiais de melhor qualidade e resistência, pois tinham a premissa de que os campos ainda iriam existir por muito tempo (SHARLAND; GORUR, 2015). Tal divergência gerava atritos entre as diferentes lideranças.

Dessa forma, a convergência de esforços dessas duas estruturas de trabalho completamente distintas gerou inúmeros desafios na cooperação, pois as formas de abordagem dos problemas, assim como os conceitos e princípios, eram, muitas vezes, antagônicos. Cabia, portanto, aos coordenadores dessas duas estruturas identificarem qual tipo de abordagem seria a mais adequada para cada problema. Assim, a despeito das divergências de ideias, a cooperação levou ao aumento do conhecimento mútuo entre *peacekeepers* e humanitários, favorecendo a ampliação da experiência de trabalho conjunto, no transcorrer de uma grande crise humanitária.





## Conclusões

A UNMISS e as agências humanitárias são os atores que assumiram a responsabilidade de proteção de civis na crise humana do Sudão do Sul. A responsabilidade da UNMISS é prover a proteção física, enquanto a dos humanitários é fornecer serviços de alívio para as condições extremas dos civis. A necessidade de colaboração foi vital. *Peacekeepers* e humanitários buscaram articular seus papéis e responsabilidades, engajando-se sempre em discussões cooperativas e na avaliação de desempenho. As enormes demandas logísticas dos *POC sites* precisaram ser supridas por meio de um ambiente de trabalho sinérgico, no qual se buscou o aprendizado e melhoria constantes.

Apesar das diversas diferenças de métodos e procedimentos para a solução de problemas entre *peacekeepers* e humanitários, avançou-se na maneira de prover segurança humana em um ambiente complexo de conflito intra-estatal. A liderança da missão buscou cooperar com os humanitários, além de coordenar as ações que deveriam ser realizadas. As divergências foram muitas, mas, mesmo no âmbito de múltiplas agências, houve sinergia de propósitos, com a consequente melhoria da situação dos campos de proteção de civis. Por conta do esforço conjunto, houve melhor planejamento e construção da infraestrutura dos *POC sites*, para dar condições mais dignas aos IDP. Campos como o de Juba e Malakal foram realocados para áreas com melhor drenagem, infraestrutura mais planejada, buscando atingir o *sphere standard* humanitário.

Dessa forma, consolidou-se o papel complementar entre a UNMISS e as agências humanitárias. A missão, tradicionalmente planejada para prover um ambiente seguro para a assistência humanitária, passou a promover o monitoramento dos Direitos Humanos (UNMISS, 2014). Já as agências, usufruindo dessa proteção, passaram a ter liberdade de executar suas ações.

No caso do Sudão do Sul, ficou evidente que o alívio humanitário chega preponderantemente até onde se alcança a segurança propiciada por uma operação de manutenção da paz. Enquanto os *POC sites* se tornaram uma concentração de agências humanitárias, áreas mais afastadas, nas quais não havia presença de tropas da UNMISS, permaneceram sem o auxílio humanitário.

Tais fatos permitem concluir que os princípios humanitários de neutralidade e independência devem ser revistos, em contextos de atuação conjunta com operações de paz multidimensionais. Afinal, seria realmente prejudicial que agências humanitárias atuassem sob a segurança de tropas das Nações Unidas? O caso do





Sudão do Sul evidenciou que tropas militares não retiraram a independência e neutralidade das agências, nem colocaram em risco a legitimidade de suas ações. Apenas mostrou que, em certas situações, como em violentos conflitos armados, tal proteção é necessária para que as vidas dos humanitários não estejam expostas a um risco inaceitável.

Crises como a guerra civil sul-sudanesa possuem problemas inéditos. Cabe àqueles que se propõem a mitigá-las unir esforços e buscar um diálogo compreensivo, para alcançar soluções multifocais para os desafios, com ações rápidas que considerem o maior número possível de fatores. Assim, vidas humanas serão salvas. E salvar vidas é o que UNMISS e agências humanitárias mais possuem em comum. Essa é a missão primordial, tanto de humanitários quanto de *peacekeepers*.

## Referências

- ARENSEN, Michael. *If We Leave we are Killed: Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilians Sites, 2013 – 2016*. International Organization of Migration, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/kUgcFh>. Acesso em: 17 set. 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Manual do Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas*. Brasília, 2011.
- BRIGGS, Caelin; MONAGHAN, Lisa. Norwegian Refugee Council. *Protection of Civilian Sites: Lessons from South Sudan for future operations*. NRC, 2017.
- CAPARINI, Marina. Challenges to Contemporary Peace Support Operations in Africa. *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol 17, Issue 2, 2016.
- DAVIDS, C.; BEERES, R.; FENEMA, P. C. Operational defense sourcing: organizing military logistics in Afghanistan. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v. 43, n. 2, p. 116-133, 2013.
- GILBERT, Geoff; RÜSCH, Anna Magdalena. *Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?* Sydney: Kaldor Centre for International Refugee Law, 2017.
- GORUR, Aditi; VELLTURO, Madeline. *Local Conflict, Local Peacekeeping*. The Stimson Center, 2017.
- HEASLIP, G.; SHARIF, A. M.; ALTHONAYAN, A. Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics. *Int. J. Production Economics*, n. 139, p. 377-392, 2012.





- IDRIS, Aida; SOH, Saiful Nizam Che. The Relative effects of logistics, coordination and human resource on humanitarian aid and disaster relief mission performance. *The South East Asian Journal of Management*, v. 8, n. 2, p. 87-103, oct. 2014.
- INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE (IRRI). *Protecting some of the people some of the time: Civilian perspectives on peacekeeping forces in South Sudan*. 2015.
- LEFF, Jonah; LEBRUN, Emile. *Following the Thread: Arms and Ammunition Tracing in Sudan and South Sudan*. Genebra, Small Arms Survey, 2014. Disponível em: <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP32-Arms-Tracing.pdf>. Acesso em: 12 mar 2019.
- MAKEPEACE, D.; TATHAM, P.; WU, Y. Internal integration in humanitarian supply chain management: Perspectives at the logistics-programmes interface. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 7, n. 1, p.26-56, 2017.
- MANTON, Robert; LANGHOLTZ, Harvey J. *Protection of Civilians*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2012.
- MEDECINS SANS FRONTIERES. *MSF internal review of the February 2016 attack on the Malakal Protection of Civilians Site and the post-event situation*. 2016.
- REACH. CCCM Cluster. *Bentiu Snapshot*. December 2015. 2015a. Disponível em: [http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach\\_sdd\\_20factsheet\\_bentiu\\_camp\\_pocsitesnapshot\\_07dec2015\\_1.pdf](http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_20factsheet_bentiu_camp_pocsitesnapshot_07dec2015_1.pdf). Acesso em: 28 jun.2019.
- REACH. CCCM Cluster. *Bor Snapshot*. December 2015. 2015b. Disponível em: [http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach\\_sdd\\_20factsheet\\_bor\\_camp\\_pocsitesnapshot\\_07dec2015\\_0.pdf](http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_20factsheet_bor_camp_pocsitesnapshot_07dec2015_0.pdf). Acesso em: 28 jun.2019.
- REACH. CCCM Cluster. *UN House POC 1 Snapshot*. October 2015. 2015c. Disponível em: [http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach\\_sdd\\_factsheet\\_juba\\_camp\\_poc1sitesnapshot\\_22oct2015\\_0.pdf](http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_factsheet_juba_camp_poc1sitesnapshot_22oct2015_0.pdf). Acesso em: 28 jun. 2019.
- REACH. CCCM Cluster. *Wau Snapshot*. December 2015. 2015d. [http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach\\_sdd\\_factsheet\\_wau\\_camp\\_pocsitesnapshot\\_11dec2015\\_0.pdf](http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_sdd_factsheet_wau_camp_pocsitesnapshot_11dec2015_0.pdf). Acesso em: 28 jun. 2019.
- RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. *Carta Internacional*, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/issue/view/38>. Acesso em: 24 jul. 2019.
- SANTOS, D. M. A. *Conflitos e Proteção de Civis na África: O caso da Estratégia das Nações Unidas para o Uso da Força e para a Segurança Humana no Sudão do Sul (2011-2018)*. 2018. 326 f. Tese (Doutorando em Ciências Militares) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.





- SEBASTIÁN, Sofía. *The Role Of Police In UN Peace Operations: Filling The Gap In The Protection of Civilians From Physical Violence*. Washington: The Stimson Center, 2015.
- SHARLAND, Lisa; GORUR, Aditi. *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*. The Stimson Center and The Australian Strategic Policy Institute, 2015.
- STAMNES, Eli. *The United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS): Protecting Civilians in a Volatile Environment*. Policy Brief 24/2015. NUPI – NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 2015.
- STODDARD, Abby; JILLANI, Shoaib. *The effects of insecurity on humanitarian coverage*. UK: Secure Access in Volatile Environment (SAVE) research programme, 2016.
- TURNBULL, Marilise. *Humanitarian Quality Assurance – South Sudan: Evaluation of the 2013 Juba conflict response*. Effectiveness Review Series 2014-15. Oxfam, 2016.
- UNITED NATIONS. UN Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support Policy. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. UN, 2008.
- UNITED NATIONS. *Core Pre Deployment Training Materials – Unit 2*. UN, 2009a.
- UNITED NATIONS. *Core Pre Deployment Training Materials – Unit 3*. UN, 2009b.
- UNITED NATIONS. UN DPKO/DFS. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/2VolwK>. Acesso em: 4 set. 2017.
- UNMISS. *Additional Guidance: Supplement to ‘Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*. 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/E4luhj>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. *Guidelines on Civilians Seeking Protection in UNMISS Bases*. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/a16PL8>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. *Supplemental Guidance No. 2 to the UNMISS Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases (2013)*. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/UppIzD>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UNMISS. Media and Spokesperson Unity. *PoC Update 21 August 2017*. 2017. Disponível em <https://unmiss.unmissions.org/unmiss-poc-sites-update-no-174>. Acesso em: 5 set. 2017.
- UN SECURITY COUNCIL. S/1999/1270. “Resolution 1270.” 1999. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unamsil/mandate.html>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- UN SECURITY COUNCIL. *United Nations Security Council Resolution 2132 endorsing the recommendation temporarily increase the overall force levels of UNMISS*. Adopted by the Security Council at its 7091st meeting. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/%20press/en/2013/sc11230.doc.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.





UN SECURITY COUNCIL. *United Nations Security Council Resolution 2155 extending the UN Mission in South Sudan*. Adopted by the Security Council at its 7182<sup>nd</sup> meeting, on 27<sup>th</sup> May 2014. 2014. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2155.php>. Acesso em: 26 jun. 2019.

UN SECURITY COUNCIL. S/2016/951. *Special report of the Secretary-General on the review of the mandate of the United Nations Mission in South Sudan*. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/frLnOU>. Acesso em: 17 set. 2017.

