

A PROTEÇÃO AOS AGENTES HUMANITÁRIOS INTERNACIONAIS: O CASO DO SUDÃO DO SUL¹

Ligia Maria Caldeira Leite de Campos²

Resumo: Este artigo aborda o tema da proteção dada aos agentes humanitários internacionais que se encontram em zonas de conflito, atuando em Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou Organizações Internacionais (OIs), uma vez que eles são constantemente alvos de ataques pelas partes conflitantes. Por meio de um estudo de caso e uma pesquisa documental, histórica e bibliográfica, objetiva-se entender qual a relevância da assistência humanitária para os civis nesses locais e o quanto problemáticas são as ações cometidas contra esses servidores que ali estão para prover ao menos o mínimo necessário para a sobrevivência da população. Utiliza-se o caso do Sudão do Sul que está vivenciando um intenso conflito e em que dados apresentam índices alarmantes sobre as necessidades de sua população, mas onde, ainda assim, os agentes humanitários acabam sendo atacados ao realizarem seu trabalho. A partir desse caso, demonstram-se os problemas acarretados pela falta de proteção e segurança para os servidores humanitários, o que também afeta a população civil.

Palavras – Chave: Sudão do Sul. Assistência humanitária. Agentes humanitários.

Abstract: This paper addresses the issue of protection given to international humanitarian actors in conflict zones, working in Non-Governmental Organizations (NGOs) or International Organizations (IOs), since they are constantly targeted in attacks by the conflicting parts. Through a study case and a documentary, historical and bibliographic research, the objective is to understand the relevance of humanitarian assistance to civilians in these places and how problematic are the actions committed against those workers who are there to provide at least the minimum necessary for the survival of the population. It uses the case of South Sudan which is living an intense conflict and where data shows alarming rates about the population needs, but where, nevertheless, the humanitarian agents end up being attacked when doing their jobs. From this case, the problems caused by the lack of protection and security for the humanitarian workers, which also affects the civilian population, are shown.

Keywords: South Sudan. Humanitarian assistance. Humanitarian workers.

INTRODUÇÃO

O tema da ajuda humanitária vem recebendo mais atenção mundial, em razão de sua necessidade devido aos desastres causados pelos homens e também aqueles considerados naturais (OCHA, 2017a). O Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, em inglês) aponta que ao menos 141,1 milhões de pessoas precisam de assistência humanitária em 37 países (OCHA, 2017b).

Um deles é o Sudão do Sul, país africano que atualmente enfrenta uma guerra civil que faz com que sua população fique sem condições mínimas para sobreviver, havendo a falta de alimentos, água potável, medicamentos, atendimento médico, além de gerar deslocamentos de grande parte dela. Ou seja,

¹ Artigo redigido a partir do Trabalho de Conclusão de Curso da autora para a Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Campus Marília.

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus Marília – Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Conflitos Internacionais (GEPCI) – E-mail para contato: ligia.campos4@hotmail.com – Orientação: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

não apenas a violência e os embates que ocorrem no país são causadores das mortes, mas também a falta de elementos de subsistência. Portanto, atentar para a assistência humanitária no Sudão do Sul é uma forma de diminuir os efeitos do conflito.

Ao mesmo tempo em que se verifica a relevância da assistência humanitária no país, o Sudão do Sul é um dos países onde ocorre maior incidência de ataques contra agentes humanitários. As consequências dessas ações são preocupantes, uma vez que diversas vezes se observam situações em que as agências humanitárias têm que diminuir ou interromper suas atividades, deixando a população sem o auxílio que tanto precisa.

Nesse sentido, esse artigo visa compreender qual a importância da assistência humanitária para os civis que se encontram em zonas de conflito e o quanto problemáticas são as ações cometidas contra os servidores humanitários que ali estão para prover ao menos o mínimo necessário para a sobrevivência da população. Dessa forma, abordar proteção aos agentes humanitários também diz respeito à proteção e sobrevivência da própria população que depende que esses agentes consigam exercer suas tarefas sem sofrerem ataques, roubos ou impedimentos, sendo então de grande importância um estudo sobre o tema, o qual leva a uma busca por novas ferramentas de proteção a esses trabalhadores. Utiliza-se o caso do Sudão do Sul para melhor entender as necessidades humanitárias e os problemas decorrentes da redução ou até suspensão da ajuda humanitária pela falta de segurança, proteção e acesso para ela. Para tanto, serão utilizados artigos, dissertações, uma tese, base de dados, documentos do OCHA, da Organização das Nações Unidas (ONU) e notícias para explicar certos princípios e a atuação humanitária, assim como aos ataques a ela, além de relatar a atual situação do país em questão.

A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Segundo a Enciclopédia da Economia Mundial da Universidade de Princeton, a ajuda humanitária se refere à assistência dada a pessoas afetadas por desastres ou conflitos, sendo tradicionalmente realizada por meio do fornecimento de abrigo, comida e assistência médica, mas também por ajuda em dinheiro. Seu objetivo central, diante de crises, é reduzir sofrimento, salvar vidas e proteger a dignidade humana, podendo considerar-se como objetivos adicionais proteger os meios de subsistência da população, dentre outras metas indiretas para salvar vidas. Quando os Estados, que possuem responsabilidade de proteger e assistir aos seus cidadãos, não estão em condições de fazê-lo ou até mesmo agem de maneira contrária a isso, outras agências são chamadas para dar essa assistência (MAXWELL, 2009).

Em 1991, a ONU lançou a Resolução 46/182, em que apresentou dentre os princípios: os Estados são os principais responsáveis por atender às vítimas de emergências, devendo eles iniciar, organizar, coordenar e implementar a assistência humanitária, mas em situações em que magnitude e duração excedam sua capacidade, torna-se importante a cooperação internacional nesse sentido e Organizações Internacionais (OIs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) com motivações estritamente humanitárias devem continuar a complementar os esforços nacionais; os Estados devem facilitar a atuação dessas organizações para a implementação da ajuda humanitária, em que o acesso às vítimas é primordial; devem ser seguidos os princípios de humanidade, imparcialidade e neutralidade; a entrega da ajuda humanitária deve respeitar a soberania dos países, com o consentimento do Estado atingido; etc. (UNITED NATIONS, 1991).

Dessa maneira, em situações de inquietações civis ou desastres, o Estado tem a responsabilidade de cuidar do bem-estar da população. Naquelas de conflito armado, todas as partes são responsáveis em garantir a proteção e respeito a ela, permitindo acesso às necessidades básicas e garantindo que seja poupada dos confrontos. Em casos em que o Estado e atores não-estatais envolvidos no conflito

não querem ou não são capazes de cumprir com isso, as agências humanitárias realizam suas tarefas como forma de complementar e garantir os direitos das pessoas atingidas, tanto pela assistência a elas ou por ações que façam com que as partes cumpram com suas responsabilidades (OCHA, 2010b). Os Estados então têm a obrigação de permitir e facilitar a provisão de assistência imparcial (OCHA, 2010a).

Foram desenvolvidos quatro princípios que norteiam a assistência humanitária em quadros conflituosos. Um deles é imparcialidade, em que todas as partes envolvidas no conflito devem ser tratadas de maneira igual. Outro é a neutralidade, em que os trabalhadores humanitários não devem tomar posições no conflito. Ainda outro é independência, estando livre de amarras políticas. Por último, a universalidade que aponta que todos têm direito à ajuda em situações de crise. Todavia, na ação, torna-se difícil empregá-los sem controvérsias. O que fundamenta os princípios são o valor da vida humana e o dever de protegê-la em quadros de guerra e calamidade tanto quanto possível, conhecido como imperativo humanitário. Para aplicá-lo na prática, o acesso às vítimas e prisioneiros de guerra é negociado com os lados, em troca da liberdade de movimento, segurança e cooperação para a realização dos trabalhos (HUGHES, 2004). Ele também pode ser entendido como: nenhum ser humano que tem sua vida ameaçada pode ter assistência negada. Destaca-se o princípio da neutralidade, o qual possibilita o acesso à população afetada pelos conflitos³ (MAXWELL, 2009).

OS ATAQUES AOS AGENTES HUMANITÁRIOS INTERNACIONAIS

Apesar desses princípios e toda uma preparação, são ainda recorrentes os casos de ataques a agentes humanitários, o que se tornou constante preocupação internacional.

Os grandes ataques⁴ contra os agentes humanitários aumentaram, assim como o número destes em campo. Contudo, este crescimento não acompanhou a quantidade de ocorrências, resultando então em um aumento na taxa de ataques por trabalhador. Essa ampliação de incidentes se dá em poucos países de situação violenta, envolvendo menos de 10% da ajuda humanitária e que juntos somam 60% dos ataques, sendo eles Afeganistão, Síria, Sudão do Sul e Somália, em ordem de mais ocorrências (STODDARD; JILLANI, 2016).

A segurança dos agentes humanitários em certa instância se funda em um acordo implícito com as partes envolvidas nas hostilidades, sendo que eles atuam de maneira imparcial e neutra e elas permitem com que exerçam suas atividades (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011). Também nesse sentido, o Direito Internacional Humanitário (o qual trata das normas em situações de conflitos) proíbe a violência contra as organizações humanitárias e também protege suas atividades e instalações. Mesmo com essas leis, os agentes humanitários são constantemente atacados em cenários de conflito (STODDARD; JILLANI, 2016).

Apesar das expectativas sobre um rápido envio de ajuda humanitária, independentemente da circunstância, isso não ocorre devido à falta de apoios político e militar necessários para um acesso irrestrito e seguro dos agentes. Ainda que as práticas operacionais de gestão de segurança tenham evoluído, eles estão sob ataques e nem as partes envolvidas no conflito, nem atores influentes têm feito o suficiente para sua segurança, além haver uma visível impunidade. A população em necessidade acaba por não

³ É importante salientar que diversas críticas podem ser feitas a respeito da atuação das ONGs e OIs por causa de fatores como: questões políticas envolvidas em sua presença e nas decisões tomadas por elas; a falta de neutralidade que muitas vezes se dá em zonas de conflito; interesses distintos daqueles de caráter humanitário; entre outras. Existem falhas, problemas e erros que precisam de fato ser trabalhados, porém a atuação dessas organizações mantém-se como necessária diante dos graves quadros que serão apresentados.

⁴ Como ataques se entendem ações em que os agentes humanitários são sequestrados, seriamente feridos ou mortos por violência deliberada (STODDARD; JILLANI, 2016).

receber assistência, assim como os funcionários não têm acesso a ela e são atacados (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011).

Os atos advêm de interesses políticos, econômicos e criminais, além de estratégias. A intenção pode ser minar as forças do Estado e as de intervenção internacionais e demonstrar o poder de grupos não-estatais. O sequestro pode ser utilizado como troca de prisioneiros. Esses casos atingem tanto agências da ONU quanto ONGs, sendo estas as mais afetadas (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011). Shetty (2013) apontou que um dos principais objetivos é desestabilizar a oposição, sendo que privar a população de serviços sociais pode ser entendido como uma estratégia militar.

Em determinados contextos, a ligação dos atores humanitários com aqueles políticos, inclusive com a ONU, pode ampliar os riscos de segurança. Isso porque as missões políticas e as missões de manutenção da paz (*peacekeeping operations*) da ONU sofrem diversas ameaças quando agem contrariamente aos interesses de algumas partes ou possuem pouca credibilidade e legitimidade (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011). Pode haver difícil distinção entre os agentes humanitários e o Exército, pois ambos atuam juntos diversas vezes para garantir a segurança das organizações (SHETTY, 2013). Ademais, pode-se criar uma crescente dependência a tropas que ajudam na proteção das ações humanitárias, o que limita sua atuação e faz com que a retirada delas dificulte a garantia de segurança. Outro problema é que quando a presença militar ou política é de grande peso, seus interesses acabam se sobrepondo àqueles humanitários (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011).

Pode-se também falar de riscos no sentido da falta de uma estratégia coordenada sobre segurança, a qualidade da programação humanitária, o comportamento e nacionalidade dos funcionários e a fonte de financiamento (METCALFE; GIFFEN; ELHAWARY, 2011). Portanto, os próprios atores humanitários têm seus problemas intrínsecos, os “riscos auto-gerados”. Dentre eles estão: a necessidade de serem imparciais, que por vezes é ameaçada pelo olhar de que a ajuda humanitária é uma extensão do poder do Ocidente; filiações religiosas que podem conflitar com o local; dificuldade de adaptação em casos de piora da situação; etc. Grandes desafios podem estar relacionados com atores políticos que visam seus próprios interesses e fazem uso da questão da segurança para isso (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011).

Ir contra os princípios humanitários excede o âmbito teórico, interferindo na prática na aceitação, acesso e segurança das organizações. Três conceitos resumem as estratégias específicas das agências que se encontram em ambientes de segurança complexos. Um deles é a aceitação, base para a segurança humanitária, que diz respeito ao consentimento dado pelos principais atores e pela população para a ação humanitária e à construção de boas relações. Para complementá-lo, há a proteção, que se refere à diminuição da vulnerabilidade da organização via procedimentos e ativos físicos. O último elemento é a dissuasão, ou seja, uma contra-ameaça como forma de desencorajar possíveis ataques⁵ (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011).

Atualmente, os trabalhadores humanitários chegam a locais em que não o fariam alguns anos atrás. Eles buscam continuar suas tarefas sempre que possível e retomá-las rapidamente após uma evacuação, ainda que nem sempre isso consiga ser feito (JACKSON; ZYCK, 2017). No entanto, onde não há conflito ou há um de pequena proporção, existe a tendência de que a participação das organizações seja quatro vezes maior. Não se priorizam locais em que há conflitos ou violência (STODDARD; JILLANI, 2016). Nesse mesmo sentido, o uso de abordagens remotas e a assistência via subcontratos são crescentes, tornando esse tipo de ação um padrão, sendo que ele é menos efetivo que a ação direta (JACKSON; ZYCK, 2017).

⁵ Na visão humanitária, o uso de armas para se protegerem já é compreendido como uma forma de dissuasão, dentre outras (EGELAND; HARMER; STODDARD, 2011).

Ao examinar o impacto indireto dos conflitos armados para a população, verifica-se um grande número de mortes em decorrência da interrupção da assistência humanitária e médica. Os conflitos armados são a principal causa da mortalidade e doenças não somente por mortes em campos de batalha e doenças prováveis, mas pela falta de acesso aos cuidados básicos de saúde, sendo que a cada uma morte direta no conflito, há quatro mortes indiretas devido a ele (DURHAM; WYNN-POPE, 2012).

Stoddard e Jillani (2016) constataram que questões de segurança determinam, mais do que qualquer outro elemento, quando, onde e que tipo de programa as organizações realizam. Isso acaba por gerar agrupamentos em determinadas regiões, mesmo dentro dos países. Para os autores, a insegurança tem efeitos constrangedores sobre o atendimento das necessidades e a presença humanitária, o que auxilia na explicação da insuficiência humanitária.

O SUDÃO DO SUL

Para se falar do Sudão do Sul nos dias de hoje, é preciso apresentar os antecedentes históricos do país, quando ainda era unido ao Sudão. Este é um Estado com um histórico de conflitos entre diferentes grupos rebeldes aparentemente antagônicos: laicos e religiosos, muçulmanos e não-muçulmanos, aqueles que queriam o país unido e aqueles que buscavam que ele fosse dividido. Os muçulmanos eram sua maioria (66%), localizados principalmente ao Norte, enquanto os demais eram de religiões locais (25%) e cristãos (5%), sendo a relação entre os árabes e negros sempre hostil, não podendo deixar de se falar do legado escravista como um obstáculo para uma cidadania democrática (GUIMARÃES, 2013).

Centenas de anos atrás, a invasão árabe no Sudão fez com que os reinos cristãos que se situavam no local fossem ameaçados e os reduziu a uma pequena comunidade no sul, além de islamizar a população e o governo. Após a chegada inglesa em 1899, os ingleses e os egípcios (estes já haviam invadido o país) ficaram com o controle conjunto sobre o local. Para governá-lo, tinha sido dada uma autonomia para as regiões e suas tribos e, em 1922, foram de certa maneira separados o Norte e o Sul. Com isso, surgiram dois distintos paradigmas culturais, o que levou as duas regiões a terem muito pouco contato (VARMA, 2011). Foi então estimulada a utilização do islamismo e da língua árabe ao Norte, enquanto no Sul foram adotados o cristianismo e o inglês. Junto com a colonização se desenvolveram as disparidades regionais, uma vez que os recursos foram voltados ao Norte (GUIMARÃES, 2013).

Com a independência do Sudão, em 1956, vieram as guerras civis. A primeira delas se deu entre o período de 1955 e 1972, tendo como origem o embate entre as elites do Norte e do Sul. O Norte buscava a “islamização” do Sul, que resistia firmemente (GUIMARÃES, 2013). Além disso, havia os fatos de o Norte ter ficado com mais poder, o Sul se sentir negligenciado e a luta por uma maior autonomia regional (VARMA, 2011). Influenciado pelas recentes independências dos países próximos, o Sul adotou uma retórica “anti-imperialismo”, pregando que o Norte seria uma extensão da colonização (GUIMARÃES, 2013). Os confrontos resultaram na morte de 500 mil pessoas até se chegar ao cessar-fogo nomeado de Paz de Addis Ababa (GUIMARÃES, 2013) que previu certa autonomia para o Sul, com o uso do inglês e a presença de um presidente regional (sob ordens do Presidente nacional) (VARMA, 2011).

Em 1983, com a ruptura da Paz de Addis Ababa, instalou-se o conflito entre o governo do Sudão e o Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLA, em inglês), tendo como base questões religiosas, de poder e recursos (GUIMARÃES, 2013). Havia a tentativa de impor a Sharia (lei islâmica) no Sul do país (ROACH, 2016) e redefinir as fronteiras do Sul autônomo para incluir locais onde foi descoberto petróleo (VARMA, 2011). Nesse contexto, a autonomia do Sul foi dissolvida (ROACH, 2016).

Junto com sua vertente política, Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM), o SPLA apresentou um manifesto em julho de 1983, pautado na religião e na nacionalidade com a finalidade

de unificar os movimentos guerrilheiros do Sul do Sudão (GUIMARÃES, 2013) e libertar a população sul da opressão vinda de Cartum, capital sudanesa. Também nesse momento havia uma situação de crescente inflação e desemprego (ROACH, 2016). Com isso, foi iniciada a segunda guerra civil que perdurou até 2005 (GUIMARÃES, 2013).

Em 1985, foi instaurado no Sudão, por meio de um golpe de Estado, um regime militar fundamentalista-islâmico. O governo realizou ações para uniformizar as culturas e religiões heterogêneas do Sudão, explorar regiões e povos marginalizados para enriquecimento próprio, além de manter o Sul isolado (GUIMARÃES, 2013).

Para uma maior pressão, o SPLA aumentou o recrutamento, incluindo crianças, e realizou ataques contra civis, compondo o momento mais violento da guerra, deixando mais de 6,1 milhões de deslocados internos e 550.000 refugiados. Já nos anos 90, intensificaram-se as disputas étnicas, em que o governo do Sudão usou a estratégia de apoiar as rivalidades dos *Nuers* contra os *Dinkas*, sendo essas as maiores etnias do Sudão e que lutaram fortemente contra o governo do Norte (GUIMARÃES, 2013).

O conflito se encerrou em 2005, ao ser assinado o Amplo Acordo de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA, em inglês) (GUIMARÃES, 2013). Este objetivava: um cessar-fogo imediato; a desmobilização das crianças soldados; a saída das tropas do Sul; a formação de um novo Governo de Unidade Nacional e um governo interino, o Governo do Sudão do Sul, com a repartição de riquezas, poder e arranjos de segurança; um período de transição iniciado em 2005 que deveria durar seis anos; e, por meio de um referendo a ser realizado em 2011, o Sul poderia decidir pela independência em relação ao Sudão; etc. (VARMA, 2011).

O referendo resultou na independência do Sudão do Sul em 9 de julho de 2011, sendo Juba a capital do novo país. Os desafios que nasceram com Sudão do Sul incluíram: extrema pobreza; dificuldade de controle do novo governo sobre o território; problemas na infraestrutura e na demarcação de fronteiras; um dos piores indicadores sociais do mundo; pouco saneamento básico e saúde; deficiente infraestrutura de transporte, comunicações e energia, entre outros. Destacam-se também problemas de segurança pública e a disputa por petróleo que acabou envolvendo tanto atores internos quanto externos (OLIVEIRA, 2011).

Em 2013, surgiu uma disputa por poder dentro do partido governante, o SPLM, em que Salva Kiir Mayardit é Presidente do partido e do país e Riek Machar Vice-Presidente, resultando numa luta dentro do Exército, o SPLA (JOHNSON, 2014).

As inquietações dentro do SPLM/A foram contidas para indicar uma unidade na luta pela independência do Sudão do Sul, porém, assim que esta foi conquistada, elas se tornaram visíveis (JOHNSON, 2014). O CPA falhou em lidar com a falta de transparência sobre questões econômicas, violações dos direitos humanos e exclusão política. As tensões existentes pioraram principalmente quando Kiir tentou emendar a Constituição de transição para comandar todo o processo político (ROACH, 2016). Soma-se a isso o fato de a corrupção no partido e no governo, o baixo desenvolvimento e a insegurança em alguns pontos do país terem sido trazidos à tona em 2012-2013. Altos membros do governo descontentes com o cenário que se apresentava, apoiavam, em diferentes níveis, as reformas que Machar propunha (JOHNSON, 2014).

As relações entre Kiir e Machar pioraram, fazendo com que o Presidente se sentisse isolado. Com isso, em 2013, Kiir retirou os poderes de Machar, o demitiu de sua posição, removeu seus críticos das posições de poder e integrou no novo gabinete membros que não eram do partido. Esses atos resultaram no aumento da impopularidade do Presidente e impulsionaram a formação de uma nova coalizão de oposição dentro do próprio SPLM, tendo como seu líder o ex-Vice Presidente, composta mais por insatisfeitos com Kiir do que por reais apoiadores de Machar (JOHNSON, 2014).

As críticas ao governo de Kiir estavam relacionadas com sua ligação com Cartum, isolamento dos maiores participantes do movimento de libertação, autoritarismo, ineficaz combate à corrupção e suas políticas. No dia 15 de dezembro, Kiir instituiu o desarmamento da guarda nacional, formada por veteranos do SPLA e *Nuers* milicianos recém integrados, causando embates entre soldados *Nuers* e *Dinkas*⁶ que se alastraram. No dia seguinte, o Presidente proferiu um discurso em que falava de uma tentativa falha de golpe de Estado. Posteriormente, as forças de segurança foram enviadas para diversos bairros, tendo como alvo a população *Nuer*, prendendo políticos opositores. Conseqüentemente, Machar pediu para que o Exército derrubasse Kiir e grupos armados de civis *Nuers* se juntaram a ele. Devido à grande pressão internacional, foram assinadas duas cessações de hostilidades em Addis Ababa, ambas violadas (JOHNSON, 2014).

Em setembro de 2015, foi ratificado um acordo de paz entre os lados em conflito, instalando um período de transição até as eleições de 2018. Contudo, as acusações de violações do acordo se tornaram constantes (OCI, 2015).

Em fevereiro de 2016, sob pressão, Kiir chamou Machar de volta para o posto de Vice-Presidente. Entretanto, isso não reintegrou as partes. Em julho de 2016, um surto de violência de quatro dias foi desencadeado na capital, deixando cerca de 300 mortos. Surgiu o medo de uma nova guerra civil (ROACH, 2016) e Machar deixou o país (OCI, 2016a). A partir de então, tornou-se visível uma acentuação do conflito e da violência⁷.

Com isso, a ONU apontou que estaria ocorrendo uma limpeza étnica, próxima a um genocídio, contrapondo o argumento das partes em conflito que defenderam que as mortes só ocorriam dentre os rebeldes e o governo (OCI, 2016c). A Missão de Paz das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS) foi muito criticada por não conseguir lidar com a situação no que diz respeito à proteção de civis (OCI, 2016b).

A SITUAÇÃO HUMANITÁRIA NO SUDÃO DO SUL

Em virtude desse cenário, a ONU classificou o Sudão do Sul como um dos quatro países (além do Iêmen, Síria, Iraque) de “Nível 3” (o maior nível) em emergência humanitária no mundo, sendo o único da África (MAWADZA; CARCIOTTO, 2017).

Em julho de 2016, os acontecimentos em Juba desencadearam violência e deslocamentos em larga escala que continuaram a ocorrer. A crise humanitária se intensificou, além de ter se espalhado (OCHA, 2016b). Estima-se que o país tenha um total de 12 milhões de habitantes, sendo que dentre eles 7,5 milhões precisem de assistência humanitária e proteção. Os novos embates fizeram com que uma em cada quatro pessoas deixasse sua casa, totalizando mais de 1,9 milhões de deslocados internos e 1,3 milhões de refugiados sul sudaneses nos países vizinhos (OCHA, 2016a). Destes, 80% são mulheres e crianças, sendo esse o maior fluxo de refugiados na África (OCHA, 2017a).

A fome e desnutrição atingiram níveis históricos, em que mais de uma a cada três pessoas passa por insegurança alimentar, possivelmente chegando a 5 milhões de indivíduos nesse ano (OCHA, 2016a). O conflito prolongado devasta o acesso a serviços básicos e à comida, assim como danifica a produção agrícola, quebra correntes de suprimentos e atrapalha o acesso àqueles em necessidade (OCHA,

⁶ Kiir é *Dinka*, enquanto Machar é *Nuer*.

⁷ Há ainda outros atores internos e externos envolvidos no conflito, o qual engloba uma multiplicidade de grupos armados atuantes. Para maiores informações: CAMPOS, Lígia Maria Caldeira Leite de. O Atual Conflito no Sudão do Sul. *Série Conflitos Internacionais*, Marília, v.4, n.2, p.1-9, abr. 2017.

2017b). Ademais, a crise econômica aumentou, o custo de vida cresceu exponencialmente, compondo a maior inflação anual do mundo, e a insegurança das estradas diminuiu o comércio (OCHA, 2016a).

As violações aos civis são visíveis, porém não é possível calcular o número de mortos desde o início do conflito, mas se estima que sejam dezenas de milhares. São contínuos os relatos de violência sexual, incluindo casos de estupro coletivo, praticada por todas as partes em conflito (OCHA, 2016a). Não há um mecanismo que responsabilize os perpetradores desses atos para acabar com as ocorrências. Acima de tudo trata-se de uma crise de proteção num cenário de emergência altamente complexo, sendo que um total de 7,3 milhões de pessoas precisa de ajuda nesse aspecto (OCHA, 2016b). Segundo Stoddard e Jillani (2016), para a população sul sudanesa a proteção é entendida como prioridade na entrega de ajuda, mais do que comida, que é colocada em segundo lugar.

Mais de 5 milhões de pessoas estão necessitando de serviços humanitários de cuidado à saúde, sendo que a maioria das instalações de saúde não está ativa e as que estão só oferecem serviços mínimos, devido à falta de funcionários e remédios. A vulnerabilidade às doenças cresceu com os confrontos contínuos, dentre elas cólera, malária, leishmaniose, sarampo, disenteria, diarreia aquosa aguda e febre tifóide. Em certas áreas, tratamentos de AIDS não puderam ser realizados. Cresce a quantidade de feridos na guerra (OCHA, 2016b).

Quase 4,8 milhões de pessoas vulneráveis precisam de auxílio para o acesso a saneamento básico e água potável, sendo que apenas 41% da população têm acesso à água (que foi reduzido devido ao aumento de preço), enquanto 74% fazem suas necessidades a céu aberto (OCHA, 2016b).

A respeito das crianças, mais de 1,17 milhões delas perderam acesso à educação, sendo que 31% das escolas abertas sofreram ao menos algum ataque de sujeitos armados. Mais de 17.000 crianças foram recrutadas para grupos armados. Mais de 9.000 foram registradas como desacompanhadas, desaparecidas ou separadas. Há evidências de que o casamento infantil cresceu diante da crise econômica e do conflito. Acredita-se que um milhão de crianças esteja passando por estresse psicológico (OCHA, 2016b).

Mesmo com toda essa situação, refugiados de países vizinhos (Sudão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Etiópia) continuam a chegar, estimando que 302.809 estejam no país⁸, assim como a população sul sudanesa cresce. Um dos principais problemas que eles enfrentam é um deslocamento prolongado. Com o conflito, os campos de refugiados deixaram de ter um ambiente protegido e, devido a isso, o Campo Ezo foi fechado e o acesso ao Campo Lasu se tornou muito desafiador. Ademais, cresceram as tensões entre a população e os refugiados por causa dos recursos mais e mais escassos (OCHA, 2016b).

O OCHA (2016b) classificou como as maiores ameaças, respectivamente: conflito e violência, declínio econômico, doenças e choques climáticos. Os parceiros do OCHA para a realização dos 321 projetos no país são compostos por 63 ONGs internacionais, 62 ONGs nacionais e 12 entidades da ONU. Somam-se a eles outras 100 organizações atuando com programas de emergência no país.

OS ATAQUES A AGENTES HUMANITÁRIOS INTERNACIONAIS NO SUDÃO DO SUL

Apenas um pequeno número de países vivenciando quadros extremamente violentos sofre com o aumento de ações contra agentes humanitários, sendo um deles o Sudão do Sul, que sozinho contabiliza 11% delas. Dados de Stoddard e Jillani (2016) apontam que o país, apesar de estar em terceiro

⁸ Os dados apresentados acima não incluem as necessidades dos refugiados, podendo ser acrescentado o número de 302.809 pessoas a cada uma delas.

lugar dentre os quatro em que há maior quantidade de ataques, se encontra em quarto no que tange à letalidade deles.

As organizações de ajuda trazem como maiores dificuldades para sua atuação problemas de logística, acesso físico e deslocamento e dispersão das pessoas. A insegurança é constante, interferindo em quase tudo na operação. Várias agências humanitárias criaram toques de recolher e restringiram o movimento de seus funcionários. A criminalidade e violência colateral também se tornaram preocupações (STODDARD; JILLANI, 2016).

Portanto, garantir acesso à assistência humanitária e de proteção em segurança e dignidade àqueles que necessitam é cada vez mais desafiador para as agências humanitárias. Em 2016, o ambiente humanitário foi atingido por conflito ativo, ataques contra funcionários humanitários e seus recursos, impedimentos burocráticos, civis tidos como alvos e negação de acesso, sendo que houve um aumento nas ocorrências contra o acesso humanitário. Os incidentes de janeiro a junho de 2016 eram em média 63,5 por mês e entre julho e novembro 90, demonstrando uma ampliação dos casos. Também houve um crescimento na complexidade das negociações sobre acesso humanitário diante da elevação na quantidade de atores armados, mas, ainda assim, as conversas continuam a ser essenciais. Segundo dados do OCHA, em um total de 73 casos, devido à insegurança, houve realocação, retirada ou suspensão das atividades humanitárias; ocorreram 305 situações ou tentativas de roubo; e houve 71 incidentes envolvendo assaltos, ataques armados e emboscadas contra agentes humanitários (OCHA, 2016b). Desde o início do conflito, ao menos 82 deles foram mortos. Ainda outros estão detidos ou desaparecidos, além de que são constantemente alvos de intimidação e assédio, num quadro em que há impunidade. Há uma piora no cenário para a atuação humanitária (SOUTH...,2017).

De acordo com informações obtidas na base de dados *The Aid Worker Security Database* (AWSDB, 2017), pode-se observar um crescimento no número de ações contra os agentes humanitários a partir do começo do conflito, assim como atos de maior proporção, em que em uma única ação uma maior quantidade de trabalhadores é atingida. O ano de 2016 merece uma maior ênfase devido aos diversos atos, especialmente após o mês de julho, quando a situação se agravou. Destaca-se também o aumento de sequestros. É perceptível a elevação na quantidade de ocorrências nos anos de 2015 e 2016, se comparado aos anteriores.

Para a população do país, a insegurança é o principal empecilho para a entrega de ajuda. Em seguida, ela coloca a quantidade insuficiente, a corrupção e dificuldades logísticas, respectivamente. A população sul sudanesa afirmou que está notando uma diminuição na quantidade de organizações atuando em seu território nos últimos três anos. Isso demonstra a estagnação de vários projetos de ajuda voltados ao desenvolvimento que estavam presentes antes do surgimento da violência e da retirada de funcionários (STODDARD; JILLANI, 2016).

O medo das organizações é que os locais em que atuam sejam disputados, mais do que ameaças diretas aos funcionários propriamente, o que resulta numa entrega de ajuda escassa em vários municípios. Já os trabalhadores no nível das comunidades têm uma menor preocupação, uma vez que têm boas relações com a comunidade local e não acreditam que a violência direcionada e a criminalidade sejam assuntos relevantes. Nesse mesmo sentido, a população sudanesa não acha que as organizações estejam sob um tipo de perigo específico, mas sim diante de uma insegurança generalizada e que este fator é que atrapalha a prestação de ajuda. Ademais, acreditam que o risco é maior ao receber auxílio do que para quem o presta, já que quem recebe tem que se expor e cruzar locais perigosos (STODDARD; JILLANI, 2016).

Stoddard e Jillani (2016) dizem que como no país há uma grande preocupação com a segurança, não se investe muito em capacidade de logística e instalações, essenciais para manter a presença de ajuda nas áreas. Optar por reconstruir escritórios exige que haja uma grande confiança de que isso não

será perdido com a possível recorrência do embates. Até em estradas com condições de passagem, corredores não foram abertos em grande escala devido à segurança, por causa do banditismo, minas e ter que se ultrapassar linhas de combate. O que acaba acontecendo é a entrega móvel de ajuda e de rápida resposta, o que acarreta uma atividade custosa que alcança a população de maneira aleatória, uma vez que muito dela depende de transporte aéreo. Mesmo que necessário ao tipo de conflito, esse modo de agir traz questionamentos sobre o que é uma presença operacional e os distintos graus de resposta humanitária.

Diante de todo o cenário, o coordenador humanitário da ONU no Sudão do Sul apontou que quando os trabalhadores são atacados ou estão ameaçados, milhões de pessoas necessitadas deixam de receber grande parte dessa ajuda, e que para continuarem as atividades humanitárias, os atores armados devem parar de agir contra civis e servidores humanitários, além de fazerem o máximo para protegê-los (SOUTH...,2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ajuda humanitária torna-se cada vez mais necessária. Todavia, é preciso que haja proteção e segurança adequadas para que os servidores humanitários possam exercer suas atividades. Isso porque junto com aumento das tarefas e do número de funcionários, também cresce a quantidade ataques voltados a eles em determinados países. Um estudo realizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), demonstrou que apenas um incidente violento que atinge um hospital ou profissionais gera um efeito dominó em que muitos pacientes deixam de receber atendimento⁹ (DURHAM; WYNN-POPE, 2012).

Assim sendo, esses atos muitas vezes inibem a ação humanitária, uma vez que esses trabalhadores temem a ida para locais inseguros ou onde possam ser alvos de ações violentas. Nessas áreas de grande risco, passa-se então a optar por tarefas que possam ser cumpridas à distância, sem estabelecer uma atividade permanente, ou seja, a assistência acaba não sendo distribuída como deveria ser.

Dessa forma, muitas vezes regiões em que há maiores necessidades ficam desamparadas e os civis sofrem com a escassez dos recursos básicos que precisam para sobreviver. Em diversos momentos, considera-se muito mais a questão da segurança do que a própria necessidade local na decisão das agências humanitárias sobre onde implementar suas ações. Logo, ocorre uma concentração em lugares mais seguros, enquanto os demais ficam à deriva de uma entrega de auxílio que se dá de forma aleatória e esporádica.

Priorizam-se certas necessidades, diante do crescimento exponencial delas, apesar de se saber que cada local que não é atingido e cada necessidade deixada de lado causa um impacto na vida das pessoas ali presentes. Opta-se por realizar atividades com maior potencial de salvar vidas e por intervir em lugares em que há uma maior quantidade de vidas em risco (OCHA, 2016b).

Logo, numa situação em que a população apresenta progressivamente um quadro maior de necessidades, discutir a proteção desses trabalhadores é uma forma de permitir uma resposta adequada à demanda por ela apresentada.

A respeito do caso do Sudão do Sul, o país enfrenta uma guerra civil com inúmeras violações de direitos humanos e uma grave crise humanitária crescente. Como não se prevê o encerramento do conflito em curto prazo, porque ele se caracteriza como um conflito complexo, em que há diversas variáveis envolvidas para que se possa chegar à paz, são necessárias soluções de curto prazo para pelo menos permitir a sobrevivência dos civis que ali se encontram e sofrem graves consequências do conflito. Enfatiza-se que as mortes causadas pelo conflito em si ocorrem em menor quantidade do que aquelas indiretas, devido às consequências dele.

⁹ Por exemplo, um ataque na Chechênia que deixou mortos seis enfermeiros do CICV e da Cruz Vermelha levou mais ou menos 2 mil feridos a ficarem sem atendimentos cirúrgicos por um ano (DURHAM; WYNN-POPE, 2012).

Todavia, apesar da imensa importância que ajuda humanitária possui no Sudão do Sul para cumprir com as demandas da população, o país é compreendido como um dos locais mais perigosos do mundo para os agentes humanitários. Pode-se perceber uma piora nesse quesito desde 2013, com o surgimento do conflito, e ainda mais a partir de julho de 2016, quando os atos aumentaram tanto em quantidade como em proporção.

Consequentemente, a ação humanitária é várias vezes reduzida, interrompida ou não chega a diversos locais aonde se faria necessária. Além disso, acaba optando-se por realizar a ajuda por meio de ações móveis ou entregas aéreas, o que não se mostra tão efetivo quanto uma atuação fixa no local.

Portanto, trabalhar novas ferramentas que permitam uma maior proteção e segurança aos funcionários humanitários se vê necessário para assim possibilitar um auxílio de maior quantidade e qualidade à população. Discutir esse tema e ponderar novas estratégias não serve apenas para os atores humanitários, mas principalmente visa uma melhora humanitária para os próprios sul sudaneses.

REFERÊNCIAS

- AID WORKER SECURITY DATABASE/AWSD. **Security Incident Data**. Londres: Humanitarian Outcomes. 1997- [citado em 2017 set. 14]. Disponível em: <<https://aidworkersecurity.org/>>.
- DURHAM, Helen; WYNN-POPE, Phoebe. Protecting the ‘Helpers’: Humanitarians and Health Care Workers During Times of Armed Conflict. In: SCHMITT, Michael N.; ARIMATSU, Louise (Ed.). **Yearbook of International Humanitarian Law, Volume 14, 2011**. Haia: Asser Press, 2012. p. 327-346.
- EGELAND, Jan; HARMER, Adele; STODDARD, Abby. **To stay and deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments**. Nova Iorque: United Nations Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs (OCHA), 2011.
- GIANNINI, Renata Avelar. **A Organização das Nações Unidas e o Desafio das Intervenções Humanitárias**. 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa Interinstitucional (Puc-sp/Unesp/Unicamp) de Mestrado em Relações Internacionais, São Paulo, 2008.
- 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.
- HUGHES, Sister Phyllis Marilyn. **Case Study of Three International Relief Agencies: Ethics, Humanitarian Aid and Complex Political Emergencies**. 2004. 361 f. Tese (Doutorado) - Curso de Saúde Pública, University Of California, Berkeley, 2004.
- 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.
- JOHNSON, Douglas H.. The Political Crisis in South Sudan. **African Studies Review**, Cambridge, v. 57, n. 3, p.167-174, dez. 2014.
- MAXWELL, Daniel. **The Princeton Encyclopedia of the World Economy**. 39-42. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- MAWADZA, Aquilina; CARCIOTTO, Sergio. South Sudan: A young country divided by civil war. **Scalabrini Institute For Human Mobility In Africa, Sihma**, Cidade do Cabo, v. 56, n. 7, p.1-17, fev. 2017.
- METCALFE, Victoria; GIFFEN, Alison; ELHAWARY, Samir. **UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group**. Londres: Overseas Development Institute, 2011.
- 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 138**. Marília: UNESP, p.1-11, jul. 2016a.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 140**. Marília: UNESP, p.1-11, ago. 2016b.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS/OCI. **Informativo nº 157**. Marília: UNESP, p.1-11, dez. 2016c.

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.

ROACH, Steven C.. South Sudan: a volatile dynamic of accountability and peace. **International Affairs**, Malden, v. 92, n. 6, p.1343-1359, nov. 2016.

SHETTY, Priya. Protecting health-care workers in the firing line. **Lancet**, Londres, v. 382, p.e41-e42, 14 dez. 2013.

SOUTH Sudan: Humanitarian Coordinator A.I. Demands End to Attacks Against Civilians, Aid Workers. **All Africa**, Juba, 18 ago. 2017. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201708240794.html>>. Acesso em: 11 set. 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>. Acesso em: 01 ago. 2017.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 46/182**. 1991. Disponível em: <www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **Global Humanitarian Overview 2017: A consolidated appeal to support people affected by disaster and conflict**. 2017a. Disponível em: <www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO_2017.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **Global Humanitarian Overview 2017: A consolidated appeal to support people affected by disaster and conflict - June Status Report**. 2017b. Disponível em: <www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/GHO-JuneStatusReport2017-EN.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **Humanitarian Needs Overview 2017: South Sudan**. 2016a. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/SouthSudan/2017_SouthSudan/South_Sudan_2017_Humanitarian_Needs_Overview.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **Humanitarian Response Plan South Sudan: January - December 2017**. 2016b. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/SouthSudan/2017_SouthSudan/South_Sudan_2017_Humanitarian_Response_Plan.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **OCHA on Message: Humanitarian Access**. 2010a. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS/OCHA. **OCHA on Message: Protection**. 2010b. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

VARMA, Anjana. The Creation of South Sudan: Prospects and Challenges. **Observer Research Foundation**, Nova Deli, v. 27, n. 1, p.1-25, nov. 2011.