

O RELACIONAMENTO CIVIL-MILITAR: DA TEORIA À PRÁTICA NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUDÃO DO SUL (UNMISS)

Guilherme de Araujo Grigoli¹



Introdução

Após quase 20 anos de guerra civil, em 2001, um acordo de paz começou a ser negociado entre o governo central do Sudão e a região sul. Em 9 de janeiro de 2005, o Amplo Acordo de Paz (CPA) foi ratificado, dando fim à Segunda Guerra Civil do Sudão (1983-2005) (Oliveira e Silva 2011) e estipulando o referendo para determinar o status da região do sul do Sudão. De acordo com a ONU, 98,83% dos eleitores do Sudão do Sul votaram pela independência em janeiro de 2011 (Salman 2011; UNMISS 2022).

No dia 8 de julho de 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou a resolução 1996 (UNSC 2011), criando a UNMISS. O objetivo era consolidar a paz e a segurança e ajudar a criar as condições necessárias para o desenvolvimento da República do Sudão do Sul, um país que já nasceu com os piores indicadores sociais do mundo (Oliveira e Silva 2011). Esta tinha como objetivo contribuir para que o Sudão do Sul conseguisse se desenvolver e construir suas instituições democráticas para sustentar a estrutura político-administrativa de um novo país.

Apesar de concebida sob o capítulo VII da Carta da ONU, que regula o uso da força no plano internacional para manter ou restabelecer a paz e as condições da adoção de ações armadas para restabelecer a paz e a segurança internacional (Melo 2010, 82; UN 1945, 30), a UNMISS foi estabelecida com

¹ Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: guigrigoli@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0406-3239>.

um viés focado no *peacebuilding*² (UNSC 2011). Todavia, inserida em um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo, não tardou para que tivesse seu paradigma inicial fragmentado e seu mandato alterado para um viés de *robust peacekeeping*³ (UNSC 2013), o que demandou uma profunda mudança na estrutura de relacionamento entre os componentes da Missão.

Hilde F. Johnson, a primeira Representante do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas no Sudão do Sul (SRSG), abre sua história com uma citação do presidente Salva Kiir Mayardit:

Nossos detratores já nos eliminaram antes mesmo da nossa independência. Eles dizem que mergulharemos em uma guerra civil assim que nossa bandeira seja hasteada. Eles justificam isso dizendo que somos incapazes de resolver nossos problemas através do diálogo. Eles dizem que rapidamente recorreremos à violência. Eles alegam que nosso conceito de democracia e liberdade é defeituoso. É incumbente que nós provemos que eles estão errados! (Johnson 2016, 21, tradução nossa).

Os detratores estavam certos: menos de três anos após a independência, em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul mergulhou em uma guerra civil, em 15 de dezembro de 2013. Desde então, o país tem passado por confrontos entre as suas duas principais forças políticas e militares: o Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLA) e o Exército Popular de Libertação do Sudão na Oposição (SPLA-IO) e, ainda, diversos grupos que constituem forças locais no país.

Devido ao nível de violência contra a população civil, a Missão se viu obrigada a abrir as portas de suas bases em *Tong Ping* e na *UN House* (ambas localizadas em Juba, capital do Sudão do Sul) para as milhares de pessoas que necessitavam de abrigo. Aproximadamente 16.000 pessoas procuraram abrigo nas bases, majoritariamente mulheres com seus bebês, idosos com suas bengalas [...]; crianças agarradas a seus pais, chorando; adolescentes com medo em seus olhos (Johnson 2016, 188).

A calamitosa situação impôs à UNMISS exercer a função normalmente exercida por humanitários para suprir as necessidades da população

2 O termo *Peacebuilding* é empregado pela ONU em situações pós-conflito, em que as hostilidades violentas cessaram. Trata-se de uma estratégia global para prevenir a recorrência da violência e estabelecer relações pacíficas dentro e entre diferentes setores da sociedade a nível local, nacional e regional (Mische e Harris 2008, 6).

3 A manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com a autorização do CSNU e o consentimento da nação anfitriã e/ou das principais partes do conflito (UNDPKO 2008).

civil. Os efetivos da UNMISS assumiram ações como a revista pessoal para evitar a entrada armada nos acampamentos de proteção de civis (ou *protection of civilians sites* – PoC Sites, no acrônimo em inglês), a organização de instalações de água e de saneamento e o tratamento de pessoas feridas e mulheres grávidas. Nesse momento, quando as agências da ONU e ONGs humanitárias não conseguiram articular suas ações, tudo foi feito pela Missão. Este é um dos fatores que torna o relacionamento civil-militar na UNMISS algo peculiar e passível de estudo.

Os eventos em Juba levaram a um efeito dominó no restante do país. “Bor, a capital de Jonglei, caiu na mão da oposição em 18 de dezembro; Bentiu, capital do estado de Unity, teve seu controle tomado no dia 21. O governo perdeu o controle de Malakal, capital do Estado de Upper Nile, no dia 24, mas o conflito [aí] continuou por diversos dias” (Johnson 2016, 199).

Dois acordos de paz foram assinados com o intuito de solucionar o conflito em andamento: o primeiro em 2015 (*Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan* – ARCRSS) e o segundo em 2018 (*Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan* – R-ARCRSS). Conforme este último acordo, um Governo de Transição da Unidade Nacional deveria ser instalado e Riek Machar (o primeiro vice-presidente destituído) reconduzido à posição de primeiro vice-presidente (IGAD 2018; Pettersson, Högladh e Öberg 2019) em até oito meses da data de assinatura.

Apesar da formação de um governo de unidade nacional, em fevereiro de 2020, com o retorno de Riek Machar, o país permanece em crise, com mais de 1.000 mortos em conflitos violentos entre comunidades rivais somente no segundo semestre de 2020. Segundo a Comissão de Direitos Humanos da ONU no Sul do Sudão, em 2001, houve uma intensificação dos ataques contra a população civil por grupos armados e milícias organizadas e mobilizadas segundo linhas étnicas, frequentemente com o apoio de forças armadas do Estado e da oposição (UNGA 2021).

Metodologia

Este trabalho estuda as dinâmicas expressas dentro do contexto de construção da percepção sobre o relacionamento entre os componentes civil e militar dentro das missões de paz sobre a égide da ONU no Sudão do Sul, principalmente sobre a construção empírica das ações que demandam, fundamentalmente, a resolução de questões práticas dentro de cenários de crise

humanitária e conflito, buscando compreender o grau de evolução destas interações e, ainda, como está construída a percepção de cada grupo. Metodologicamente, esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa para construir um quadro holístico da situação, aprofundando a investigação (Bui 2014, 15). Os métodos utilizados foram essenciais para compreender como a teoria e as normas existentes na ONU são percebidas e aplicadas na missão de paz no Sudão do Sul. O método qualitativo utilizado foi o estudo de caso, pela perspectiva de Yin (2018), através de um estudo de caso único, decorrente da peculiaridade da crise humanitária enfrentada e, ainda, pelos diversos relatos críticos ao desempenho e eficácia da UNMISS através deste. Por meio da indução, busca-se encontrar padrões e construir uma conclusão.

Duas técnicas de geração de dados foram utilizadas: a pesquisa documental e a observação participante estruturada. Para o primeiro, as fontes primárias usadas foram documentos da ONU, como manuais, protocolos, memorandos, diretivas e relatórios, bem como documentos da UNMISS coletados pelo autor. As fontes secundárias tratam-se de livros e artigos de revistas acadêmicas, com foco na literatura que discorre sobre o relacionamento civil-militar, quando possível direcionada ao Sudão do Sul. As publicações utilizadas foram preferencialmente recentes, em inglês, espanhol e português, publicadas desde 2015 até os dias atuais.

Por outro lado, o presente estudo de caso foi realizado com o auxílio de observação não-estruturada e participativa do autor do artigo, ocorrida nos anos de 2015 e 2016, quando o mesmo ocupou a função de subchefe de operações da UNMISS, participando ativamente da coordenação do componente militar, em apoio a demandas do componente civil e outras organizações civis. Nesse sentido, o status profissional e a posição do autor favoreceu a coleta dos dados e a compreensão do fenômeno, não somente através da sua percepção mas também através das entrevistas realizadas com outros atores, contribuindo para o aprimoramento da interpretação dos resultados sobre o fenômeno.

Desta forma, este artigo investiga quais os principais óbices à interação entre civis e militares no Sudão do Sul, procurando compreender quais as causas internas e externas para a baixa sinergia apontada. Assim, a questão focal deste artigo é a seguinte: “quais os principais problemas na sinergia entre civis e militares no Sudão do Sul e o que pode ser feito para mitigar esta situação?”.

Por fim, além da introdução e destas considerações metodológicas, o presente artigo está dividido em quatro seções. Segue-se uma revisão de literatura focada nos principais conceitos ligados à teoria das interações civis-

-militares em operações de paz. Na quarta seção, aborda-se o funcionamento do sistema em debate na UNMISS e, na quinta seção, aborda-se as lições aprendidas, fruto da análise central proposta no debate deste artigo. Na sexta seção, são apresentadas algumas sugestões para mitigar alguns dos efeitos e dificuldades apontadas.

O relacionamento civil-militar – doutrina e teoria

A doutrina sobre o relacionamento civil-militar é relativamente nova, tendo surgido em meados da década de 1990. As respostas a desastres e conflitos armados têm obrigado os diversos atores envolvidos a trabalharem juntos. Assim sendo, atores civis e militares têm trabalhado lado a lado, e os processos desenvolvidos por eles têm se tornado entrelaçados (Bollen e Rietjens 2008). No entanto, essas interações são caracterizadas por ocorrerem em ambientes considerados caóticos, instáveis e conflituos, que estão inseridos em contextos em que a falta de recursos e infraestrutura é a regra.

Estados e organizações internacionais, adaptando suas doutrinas de respostas às crises humanitárias e às necessidades de interação dentro de ambientes multifuncionais, conjuntos, internacionais e multilaterais típicos das operações de *peacekeeping* (Boileau e Garon 2005; Franke 2006), vêm adotando novas estratégias para melhorar a sinergia e a efetividade das operações que envolvem componentes militares e civis. Todavia, as técnicas, táticas e procedimentos destas interações ainda estão sendo estudados e experimentados, buscando-se a validação por meio da análise de lições aprendidas.

A complexidade dos atores e do ambiente onde esse tipo de interação ocorre traz, muitas vezes, incertezas quanto ao modo de planejar as ações de um contingente em conjunto com as diversas instituições civis presentes em uma crise (Da Cruz 2010). As missões de paz são potenciais campos de estudo, mas não são as únicas crises humanitárias que podem contribuir para a validação de um corpo teórico que auxilie na eficiência da resposta.

Devido às características de falta de estrutura e temporalidade, as interações civis-militares têm sofrido críticas por parte tanto de civis, como de militares.

Mecanismos formais de coordenação foram estabelecidos na maioria dos níveis de relações entre atores relevantes [civis e militares], mas os resultados em termos de efeitos sinérgicos tangíveis são frequentemente elusivos. Isso é especialmente relevante para interfaces civis-militares, em que uma aparente “diferença de mentalidade” entre atores

militares e civis ainda é regularmente percebida como uma obstrução para sinergias eficazes (Zartsdahl e Doki 2018, 6, tradução nossa).

O próprio termo que define as interações entre os componentes já foi alvo de inúmeras críticas e variadas adaptações. Tais diferenciações, diversas vezes, atendem mais a questões semânticas do que refletem mudanças nos paradigmas de trabalho em campo ou de relacionamento entre militares e civis. A própria escolha do termo relacionamento para esta seção busca fugir da discussão dialética dos termos atualmente em uso, como coordenação, cooperação, coexistência, sinergia, interação, entre outros.

O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, UNOCHA, na sigla em inglês) conceituou as interações Civil-Militar da ONU com o termo UN-CMCoord e a seguinte definição:

O UN-CMCoord é o diálogo e a interação essenciais entre atores civis e militares em emergências humanitárias, necessários para proteger e promover princípios humanitários, evitar a concorrência, minimizar a inconsistência e, quando apropriado, buscar objetivos comuns. As estratégias básicas variam da **cooperação** à **coexistência**. A coordenação é uma responsabilidade compartilhada facilitada pelo contato e treinamento comum (UNOCHA 2018, 7, tradução nossa, grifos nossos).

Cabe ressaltar que dentro do que apresentam como coordenação existe um espectro que varia da cooperação até a coexistência, e que o UN-CMCoord é compreendida como uma ferramenta dentro do relacionamento entre civis e militares, sendo instrumento na promoção dos princípios e padrões humanitários. O Departamento de Operações de Paz da ONU (DPO, antigo DPKO, na sigla em inglês), adota, na maioria de seus documentos, entre eles a Doutrina Capstone o termo CIMIC, que no mesmo documento aparece referenciado como *Civil-Military Cooperation* em um ponto e *Civil-Military Coordination* em outra. O termo, entretanto, cuja definição é mais usual no meio militar e é corroborada por diversos países contribuidores de tropa e definido nos seguintes termos:

[...] em um contexto de manutenção da paz da ONU, esta coordenação é chamada de “UN-CIMIC”, que é uma função de estado-maior militar que contribui para facilitar a interface entre os componentes militares e civis de uma missão integrada, bem como com os atores humanitários e de desenvolvimento na missão área, a fim de apoiar os objetivos da missão da ONU (UNDPKO 2010, 2).

Na busca do diálogo e da interação entre os setores civil e militar, por julgar ser o diálogo necessário para proteger e promover os princípios humanitários, evitar competições e perseguir objetivos comuns (Da Cruz 2010), o DPO/ONU adota, também assim o termo – *Civil-Military Coordination* (CMCoord, na sigla em inglês), e o define nos seguintes termos:

[...] por outro lado, a Coordenação Civil-Militar da ONU (UN-CMCoord) refere-se à função de coordenação civil-militar humanitária que fornece a interface necessária entre os atores humanitários e militares para proteger e promover os princípios humanitários e alcançar os objetivos humanitários em emergências complexas e situações de desastres naturais (UNDPKO 2010, 2).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), numa ampliação de conceito, apresenta as relações entre civis e militares sob o conceito de CMI – *Civil-Military Interaction* – numa tentativa de abarcar, assim, as diversas nuances e relações que podem se estabelecer conforme o cenário. Tal abordagem ganha projeção ao permitir que os objetivos militares norteiem o nível de interação, responsabilidade e subordinação, aumentando a eficiência e a efetividade das ações nas respostas às crises. Assim, a OTAN define cinco níveis de interação sendo eles: cooperação, coordenação, desconfito, consultoria e coexistência (NATO 2018).

Sobre esta discussão de terminologias e percepções, De Coning (2007) já havia apresentado um ponto interessante e vital para ampliar a compreensão e reduzir a confusão conceitual que recai sobre estes, explicando nos seguintes termos:

[...] do ponto de vista da ONU, coordenação refere-se a um espectro de relações que vai da coexistência à cooperação. Foi desenvolvido no contexto da coordenação civil-militar humanitária, em que a coexistência se refere a uma situação em que a informação mínima necessária está sendo compartilhada entre a comunidade humanitária e uma força militar combatente. [...] Cooperação refere-se a um estado máximo de coordenação civil-militar onde existe uma gama de relações cooperativas entre a comunidade humanitária e uma força militar. [...] O entendimento da ONU e da OTAN de cooperação e coordenação parece estar invertido, porque, no contexto da OTAN, a cooperação é entendida como implicando uma relação menos vinculativa do que a coordenação, e a OTAN argumenta que a comunidade humanitária estará disposta a cooperar, mas não coordenar, e, portanto, eles usam cooperação (De Coning 2007, 7).

Ainda neste sentido, é interessante compreender como a UE conceitua a atividade de CIMIC, para que se possa perceber que, por mais que os conceitos guardem similaridades, o fato de apresentarem pontos de divergência não é uma mera coincidência e, sim, pontos fundamentais, cuja institucionalidade, o caráter de seus componentes e seus objetivos influenciam sobremaneira seus resultados.

A Cooperação Civil-Militar (CIMIC) é a coordenação e cooperação a todos os níveis – entre componentes militares de operações militares lideradas pela UE e agentes civis externos à UE, incluindo a população local e as autoridades, bem como internacionais, organizações e agências nacionais e não governamentais –, em apoio à realização da missão militar juntamente com todas as outras funções militares (CEU 2009, 8).

A literatura aponta três problemas fundamentais a esse debate e ao modo como são construídos e empregados os conceitos deste relacionamento e, por conseguinte, seus efeitos no campo prático. O primeiro deles está ligado às culturas organizacionais, como bem pontua Aguilar (2016):

[...] as organizações, instituições e agências têm culturas próprias, normas e procedimentos operacionais específicos e interesses próprios e algumas são avessas a se coordenarem com o comando da operação. Por mais estranho que possa parecer, a ONU tem dificuldade de coordenar atividades das operações de paz com suas próprias agências, fundos e programas (Aguilar 2016, 28).

O segundo trata da questão de identificação entre pessoal civil e pessoal militar, marcada por impressões e preconceitos que dificultam e, até mesmo, em certas ocasiões, inviabilizam uma resposta adequada, como apontado por Jackson e Haysom (2013):

[...] nos últimos anos, a coordenação civil-militar enfrentou vários desafios importantes e, muitas vezes, interconectados, incluindo a intervenção internacional expandida em Estados fragilizados e afetados por conflitos, o aumento da frequência e escala dos desastres naturais relacionados à mudança climática e a rápida proliferação de atores humanitários. Diante desses múltiplos desafios, é essencial incrementar a interação e o diálogo entre os atores militares e humanitários. Entretanto, os dois lados têm falhado em atingir um entendimento comum do papel que cada um desempenha, dos desafios que enfrentam e, criticamente, das necessidades prioritárias das populações afetadas e como estas podem ou devem ser abordadas (Jackson e Haysom 2013, 7).

O terceiro trata da constante incapacidade de compreender o ambiente de atuação e flexibilizar princípios ou preceitos com o objetivo de maximizar os resultados. A despeito do constante debate da inserção de abordagens colaborativas por diversas instituições internacionais como a ONU, OTAN e a UE e a adoção de termos como o *Comprehensive Approach*⁴, ainda persiste certa resistência de ambos os grupos em adotar posturas mais flexíveis em relação a suas normas e sua atuação. Ademais, o sistema de resposta humanitária é carente de diretrizes que realmente apoiem os diferentes atores. Muitas vezes, essas diretrizes são vistas como sendo divorciadas da realidade. “Por exemplo, não há nenhuma política atual para guiar a interação entre humanitários e militares na crise de migração [na Europa], nem há estrutura para ajudá-los a navegar no espaço fluido dos conflitos e pós-conflitos, *guerras de proxy* ou cenários de violência extremista” (Colona 2018, 124).

O sistema de coordenação civil militar na UNMISS

De acordo com o documento interno da UNMISS sobre CIMIC, o objetivo essencial de CIMIC é fazer a ligação entre os componentes civil e militar da Missão, bem como da Missão com a comunidade humanitária e os atores que trabalham com desenvolvimento.

CIMIC é uma parte integrante das operações conduzidas através do espectro integral das operações militares e em todos os ambientes. Todas as atividades conduzidas devem sustentar os objetivos e o mandato da UNMISS. O objetivo das atividades de UN-CIMIC conduzidas pelo componente militar da missão é influenciar o comportamento e a atitude, a fim de apoiar o processo global e, não, para conquistar os corações e mentes da população (UNMISS 2018, 4).

A estrutura de CIMIC da UNMISS é composta de atores em diversos níveis, que se articulam em suas esferas de competência. O quadro 1 facilita a compreensão desta estrutura e a relação que esta estabelece com o componente militar, o componente civil, os humanitários e a população sul-sudanesa. As setas azuis significam o movimento de articulação realizado pelos especialistas em CIMIC

4 A doutrina do *Comprehensive Approach* foi defendida pela OTAN, UE e ONU para enfrentar os conflitos do século XXI de forma mais eficaz e com resultados de longo prazo, no marco do novo cenário geopolítico internacional.

Quadro 1: Relações entre os atores e a articulação CIMIC do Sudão do Sul.

NÍVEL DE ARTICULAÇÃO	COMPONENTE MILITAR	COMPONENTE CIVIL	ESPECIALISTAS CIMIC			HUMANITÁRIOS	POPULAÇÃO SUL SUDANESA
NACIONAL	U2 / U3 / U5 / U7	JOC / JMAC	↔	CÉLULA DE CIMIC DA MISSÃO – U9	↔	OCHA	
	CHEFE DOS OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO	DAC / DPC / DDH / DRRCP UNPOL		↕		CLUSTER DE PROTEÇÃO FÓRUM DAS ONG	
SETORIAL	G2 / G3 / G5 / G7	SOC	↔	CÉLULA DE CIMIC DO SETOR – G9	↔	REPRESENTANTE DO OCHA EM CAMPO	LIDERANÇAS CHAVES SETORIAIS
	OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO G9	SAC / SPC / SDH / SRRCP UNPOL		↕		ONGS	
ESTADUAL	S2 / S3 / S5 / S7	COP BATALHÃO	↔	CÉLULA DE CIMIC DOS BATALHÕES – S9	↔	ONGS	LIDERANÇAS CHAVES LOCAIS
	OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO G9	SAC / SPC / SDH / SRRCP UNPOL					
CONDADOS / PAYAMS				COMANDANTE DE SUBUNIDADE OU PELOTÃO			POPULAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normativas internas da UNMISS.

A U9 é a célula central de CIMIC dentro do componente militar no nível nacional. É responsável por coletar, analisar e reportar todas as atividades e informações geradas pelas células de CIMIC no nível setorial (G9) e pelos Oficiais Militares de Ligação (MLO-G9). As G9, localizadas nos setores, coletam informações para o cumprimento do mandato, apoiando a análise relativa às considerações civis, e realizam dentro de sua área de abrangência a coordenação e consecução das ações em suporte aos humanitários, sem, entretanto, permitir que se criem falsas expectativas no ambiente civil (UNMISS 2018). Com base nas informações recebidas, o Componente Militar mantém uma visão nacional dinâmica sobre as necessidades de cada estado.

Os oficiais de CIMIC das G9 reportam sobre: lacunas nas capacidades civis; problemas sociais; violência interétnica; acesso a estradas; informação chave sobre liderança; violência sexual e de gênero; problemas ligados à proteção de menores; tendências sobre refugiados e deslocados internos; atividades e projetos de suporte à comunidade; ações militares em suporte aos humanitários e atuar como oficiais de ligação do componente militar com os humanitários, a sociedade civil e o componente civil da missão (UNMISS 2018).

A coordenação com os diversos *stakeholders* deve ser planejada para garantir que os contatos sejam regulares, imparciais e eficientes, facilitando

a coordenação das atividades da UNMISS. Os oficiais de CIMIC, internamente, devem manter contato com o componente civil e com a polícia da ONU (UNPOL). Além disso, os oficiais de CIMIC devem, junto aos MLOs, contribuir para a integração do componente civil da Missão e dos humanitários no processo de planejamento (UNMISS 2018).

A coordenação dos *clusters*, no Sudão do Sul, é responsabilidade do UNOCHA, no que tange à compilação das demandas dos humanitários inseridos nos *clusters* ativados. Este é o responsável pela apresentação das demandas junto à célula CIMIC, não sendo demais dizer que é o principal parceiro da estrutura CIMIC. Apesar de o UNOCHA atuar como ponto focal junto aos militares e coordenador das ações humanitárias, o sistema de *cluster* não é hierarquizado. Assim, após a coordenação, cabe a cada *cluster* responsável a operacionalização da demanda.

Principais óbices à coordenação civil-militar na UNMISS

Apesar do que foi descrito na seção anterior sobre o relacionamento dos atores no contexto da UNMISS, a normativa ainda se distancia da aplicabilidade. Civis e militares devem estar cientes da complexidade prática que envolve a cooperação entre eles e da “obrigação” de cooperar para melhorar as condições da população afetada. A este trabalho conjunto, dá-se o nome de responsabilidade compartilhada, podendo variar de mera coexistência à cooperação efetiva (Gonzalo 2015). Em muitos casos, CIMIC dentro da UNMISS e com humanitários é uma mera estratégia de coexistência.

Como é o caso em vários setores da UNMISS, raramente a cooperação é efetiva, e o bom funcionamento de CIMIC depende muito do agente que está investido da função de CIMIC e das pessoas que representam os humanitários e os civis de dentro da Missão. A cooperação muitas vezes não ocorre devido ao desconhecimento das funções da missão por parte dos humanitários e do despreparo dos militares para trabalhar com atores civis.

Os humanitários trabalham sob os princípios e padrões globais de orientação e normativas de suas instituições. Já os militares, orientam-se pelas normativas do DPO em sua interação com os humanitários. Embora a maioria dos humanitários nunca tenha ouvido falar dos principais documentos de referência do IASC ou do DPO para CIMIC, os militares afirmam estar mais familiarizados com os documentos de orientação global. No entanto, ambos criticam o acesso e a divulgação destas normas (UNMISS CMAG 2012).

Uma pesquisa conduzida pelo Grupo de Conselho Militar Civil⁵ (*Civil Military Advisor Group*, CMAG, na sigla em inglês) demonstrou que 60% dos humanitários consideraram que os militares da UNMISS têm uma baixa consciência dos princípios humanitários e 46% sentiram dificuldade de encontrar um interlocutor apropriado. No mesmo sentido, 75% dos militares entrevistados tinham a percepção de que os humanitários têm uma baixa consciência de como os militares trabalham, o que parte atribuiu ao “desalinhamento” dos respectivos mandatos, e 25% reportaram achar difícil acessar um interlocutor apropriado entre os militares (UNMISS CMAG 2012). As entrevistas realizadas no contexto desta pesquisa reforçaram que tanto humanitários como militares desconhecem os trabalhos de suas contrapartes, o que dificulta a coordenação e cooperação entre eles.

Outro problema apontado é a rotatividade de pessoal dentro do componente militar. Muitos dos países que contribuem com tropas e oficiais para a missão o fazem por tempo limitado, de acordo como os Memorandos de Entendimento acordados entre a ONU e as missões permanentes dos países signatários. Oficiais da U9 (a célula de CIMIC) ficam na missão entre seis meses e um ano e são substituídos. Isso faz com que a U9/G9/S9 careça de conhecimento institucional sólido, haja vista a constante mudança de pessoal.

O primeiro teste da capacidade do contingente militar da UNMISS de cumprir seu mandato de proteger os civis no Sudão do Sul ocorreu entre o início de 2011 e meados de 2012, com as alegações de graves violações de direitos humanos cometidas pelo SPLA, particularmente em áreas da etnia Murle, no Estado Jonglei. Nesta época, a estreita relação entre a UNMISS e o GRSS significou que os fracassos do governo também foram percebidos como falhas da UNMISS, contaminando a legitimidade e a credibilidade da missão, tanto aos olhos dos sul-sudaneses como de outras organizações internacionais que operam no país (De Coning e Da Costa 2015). Dentro da UNMISS, a falha foi automaticamente atribuída ao contingente militar, uma vez que este detém o controle da força e, supostamente, não teria agido de modo eficaz a evitar a escalada de violência, comprometendo o relacionamento interno entre civis e militares.

Posteriormente, em 2013, o (in)sucesso da UNMISS foi relacionado à proteção de civis contra a violência do SPLA e SPLA-IO, particularmente as que fugiram em grande número para os complexos da Missão. Embora a perda de vidas evitadas por esses refúgios tenha sido significativa, a interpre-

5 O CMAG é um grupo componente do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários responsável por facilitar a adoção de medidas para ampliar o diálogo entre humanitários e militares, a fim de garantir uma resposta coerente às emergências.

tação do mandato de proteção de civis foi reativa e não proativa. Novamente, o componente militar foi culpado pela incapacidade do cumprimento do seu mandato, uma vez que, apesar de proteger a população nos *PoC Sites*, não projetou poder sobre outras áreas, permitindo o incremento da violência no restante do país (De Coning e Da Costa 2015).

Um dos problemas enfrentados pelo componente civil da UNMISS é a identificação direta da UNMISS com o seu componente militar. A Divisão de Direitos Humanos da UNMISS, parte do componente civil, tem, entre outras funções, a responsabilidade de monitorar e coletar dados sobre violações no Sudão do Sul. Muitas vezes, seus efetivos não conseguem operar de maneira eficiente, porque são associadas aos militares pelos humanitários. Um dos casos reportados no Cluster de Proteção foi sobre como oficiais de direitos humanos haviam sido impedidos de entrar em um hospital da ONG Médicos Sem Fronteiras para coletar dados sobre casos de estupro, porque a entrada de pessoal da UNMISS representaria uma quebra dos princípios humanitários de neutralidade e imparcialidade.

Esse tipo de problema foi constatado em diversos dos estados sul sudaneses. Todavia, entre 2015 e 2016, a UNMISS não havia pensado em uma estratégia de interação com humanitários no tangente ao monitoramento de violações de direitos humanos. Aqui cabe ressaltar que os dados coletados por oficiais de direitos humanos podem ser usados em um eventual julgamento (por uma corte internacional ou pelo tribunal híbrido previsto no Acordo de Paz – ARCRSS) dos acusados de crimes de guerra. É crucial que a UNMISS e sua Divisão de Direitos Humanos tracem planos de ação para interagir com os humanitários.

Também, a Divisão de Assuntos Cíveis encontra dificuldade em exercer suas atividades por estarem estas diretamente associadas ao componente militar. É o que acontece, por exemplo, durante a realização de Patrulhas Integradas (patrulhas cuja composição envolve os três componentes da Missão: o militar, o policial e o civil). Novamente, a responsabilidade do uso da força neste cenário torna-se dicotômica, uma vez que, sem o componente militar, não há viabilidade para a execução da patrulha, ao passo que a presença dos militares inibe a efetividade dos resultados buscados pelo componente civil.

Outra questão refere-se à célula de CIMIC que deveria ser vista como principal elemento agregador e contemporizador das demandas humanitárias e das capacidades militares. Entretanto, devido ao impasse das culturas organizacionais, a célula, por diversas vezes, é observada com certa desconfiança por militares e civis. Os humanitários a percebem como parte do componente

militar, em vista de sua estrutura e de ser composta somente por militares; já os militares consideram as células CIMIC como porta-vozes fardados dos humanitários.

Dentro desta ótica, a missão da célula CIMIC se reveste de variados fatores complicadores, vindo a mesma a existir numa zona cinzenta entre os humanitários e os militares. Muitas vezes, a Ug não consegue satisfazer as demandas de qualquer um dos lados. O imperativo necessidade *versus* capacidade, que permeia o discurso de humanitários e militares, parece apontar para as células CIMIC como as responsáveis pela não-solução desta problemática, quando, na verdade, há uma cultura de não compreensão do trabalho de CIMIC por militares e humanitários.

A falta de uma voz humanitária clara e unificada mina ainda mais os esforços para um diálogo eficaz entre humanitários e a UNMISS. Parte disso, previsivelmente, surge da competição por recursos e agendas concorrentes dos diversos mandatos e objetivos dos atores envolvidos na ajuda (Jackson e Haysom 2013). Um exemplo é o que vem acontecendo com o trabalho de WASH (água, saneamento e higiene, na sigla em inglês). Como explicado, após uma crise, como a do Sudão do Sul, o sistema ONU divide-se em *clusters*; uma dessas *clusters* é a de WASH. Os serviços de WASH tornam-se não apenas uma questão de desenvolvimento, mas também (e primordialmente), uma questão de ajuda humanitária. Em certos casos, a construção de pontos de água e de cisternas requer coordenação com o componente militar da UNMISS. Daí, em um ambiente volátil, complexo e violento passam a ser três os grupos de atores que “disputam” a melhor forma de ajudar a população local.

A situação de instabilidade política do Sudão do Sul e a falta de segurança generalizada reduzem os financiamentos internacionais, levando à compartimentação de ONGs de gestão de programas de desenvolvimento e de programas de ajuda humanitária. Programas de desenvolvimento são de longo prazo e não permitem adaptações para as respostas rápidas. Programas de ajuda humanitária são de natureza curta, devem responder a demandas momentâneas e têm fundos de curta duração. Tal situação gera competição por recursos entre as ONGs, disputa pelo apoio especializado do componente militar, ações pouco eficazes em ambos os campos, com impactos diretos no nível de confiança entre agências da ONU e ONGs. Muitos dos problemas de cooperação dos humanitários com a UNMISS ocorrem exatamente na fase executória. Os militares criticam os humanitários por falta de coordenação e descumprimento do que é acordado em reuniões de planejamento, e a crítica ainda é ampliada ao UNOCHA pela incapacidade de corrigir as ações dos *clusters* quando estes impactam negativamente o andamento das operações humanitárias.

As principais atividades coordenadas pelo UNOCHA junto ao componente militar da UNMISS são o uso dos meios militares e de defesa civil (UNOCHA 2003) e das escoltas (IASC 2013) também detalhadas nas Diretrizes para a coordenação entre Humanitários e a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS CMAG e UNMISS HCT 2013), normativas de amplo conhecimento e divulgação. Apesar destas, muitas das reuniões de coordenação entre a UNMISS e o UNOCHA abordavam problemas como a falta de identificação correta dos veículos humanitários para serem escoltados e dos motoristas desses veículos, assim como documentação da carga. Na visão dos humanitários, essas exigências eram muitas vezes percebidas como mera formalidade. No entanto, tais “formalidades” implicavam em atrasos, retenções, escaladas de crise entre o componente militar e as partes do conflito e, por vezes, em violência contra subcontratados dos humanitários. A recusa de iniciar comboios humanitários em desacordo com estas normas criava nos humanitários uma ideia de que os militares tinham comportamento leniente no que se refere a prestar ajuda humanitária, ao passo que os militares criticavam profundamente a falta de atenção dos humanitários em tomar as medidas necessárias para o planejamento e preparação em vista das condicionantes de segurança.

Desde sua criação, a falta de neutralidade da UNMISS é constantemente levantada como um problema pelos humanitários, que a veem como exercendo um papel político partidário. A *Black UN* (referência aos veículos das missões da ONU cujo símbolo UN é gravado em preto, como no caso da UNMISS) ameaça a percepção de neutralidade das agências da *Blue UN* (referência aos veículos das agências humanitárias cujo símbolo UN é gravado em azul, WFP, IOM, UNICEF, etc.) com um mandato ou função humanitária (Jackson e Haysom 2013). Este conflito projeta-se para além da relação dos humanitários com a UNMISS; torna-se percepção da população em geral. Diversos Oficiais Militares de Ligação relatam em suas patrulhas uma indisposição da população em receber as equipes da UNMISS, que não levam nada material para a população local, ao contrário da ajuda dos humanitários (*Blue UN*), que se concretiza em alimentos, água e abrigo. A função precípua da UNMISS é reportar e proteger, o que reflete em segurança, conceito que não se materializa para a população local.

Ainda, outro ponto de fricção entre humanitários e militares (UNMISS) é a questão da informação. Estes agentes devem compartilhar informações relevantes entre si de maneira oportuna e eficiente, a fim de coordenar suas respectivas atividades. Há situações, entretanto, em que ambos possuem informações confidenciais que não podem ser compartilhadas sem comprometer a identidade da fonte ou expor um indivíduo (ou

um grupo de indivíduos) a um risco potencial. Nesses casos, entende-se que tal informação não será compartilhada entre a UNMISS e a comunidade humanitária (UNMISS CMAG e UNMISS HCT 2013). Acredita-se que as agências e ONGs humanitárias tenham políticas semelhantes. Este princípio tem especial importância na proteção dos impactos que o compartilhamento pode vir a trazer para a população local. Todavia, o mesmo tem sido utilizado para negar informações entre humanitários e a Missão, principalmente no que tange ao componente militar; as agências da ONU, a UNMISS e os humanitários possuem diferentes modos e percepções em como gerenciar as informações coletadas.

Na UNMISS, o Centro de Análise Conjunto da Missão (*Joint Mission Analysis Center*, JMAC, na sigla em inglês), formado por pessoal militar e civil, tem a responsabilidade de executar o ciclo informacional constante da Política do DPO-DFS (*Department of Peace Operations-Department of Field Service*). Este Centro é responsável por produzir informações balanceadas, tempestivas com a tarefa, sistematicamente tratadas de acordo com os critérios de veracidade e confiabilidade atribuído ao dado e a fonte e pela difusão compartilhada das informações conforme a necessidade de conhecer de cada um dos agentes envolvidos para apoiar as operações em andamento e a tomada de decisões da alta administração da Missão e de outras Agências da ONU (Shetler-Jones 2008; UNDPKO 2006, 2017a, 2017b).

Nas outras agências da ONU, observam-se diferentes estruturas para tratamento e compartilhamento das informações; não há uma linearidade, uma vez que cada agência possui liberdade para estabelecer sua estrutura de funcionamento. O ACNUR, por exemplo, possui em sua estrutura células de Gerenciamento de Informações. Estas possuem pessoal capacitado para trabalhar os dados recebidos, não só no contexto da missão da agência, mas, principalmente, no que tange à questão do ciclo informacional (UNHCR 2019). Todavia, esta não é uma realidade para todas as agências, nem para todas as unidades das agências que possuem cargos de Oficiais de Gerenciamento de Informação (IMO, na sigla em inglês)⁶ em sua estrutura. Muitas vezes, pela dificuldade de conseguir pessoal capacitado e disposto a atuar em zonas de conflito, estas estruturas não se encontram ativadas ou sequer existem na agência, dificultando sobremaneira o trato da informação e, principalmente, o ciclo de disseminação.

6 Information Management Officers. Para maiores informações é possível consultar os Termos de Referência para os cargos de IMO na página do ACNUR através do link <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/49515/Information+Management+Officer+-+Terms+of+Reference/19c63f5a-a229-42c4-8962-49135adb9eb8>.

Entre as ONGs trabalhando no Sudão do Sul, não se observou uma regulamentação unificada do gerenciamento de informação. Deste modo, acredita-se que cada uma delas trata o compartilhamento de informações de acordo com sua perspectiva e dentro de sua capacidade. Efetivamente, em muitas ONGs, o compartilhamento de informação não é o foco das ações, não havendo razão para desviar ou empregar pessoas neste processo. Assim, acredita-se que a decisão de compartilhamento não passa por um processo analítico, torna-se apenas a inferência pessoal de quem detém o dado. A falta de compartilhamento de dados impede que cenários mais precisos venham a ser construídos, o que implica diretamente na incorreta aplicação dos esforços, não só de ajuda humanitária, mas também de proteção de civis.

Em diversas situações das quais se demanda interação entre civis e militares, o uso de diferentes “linguagens” e terminologias, aliados a culturas institucionais diversas e a disputa por espaço, seja ele físico ou de poder, levam a dificuldades de compreensão dos objetivos comuns entre estes atores (Balcik et al. 2010; Heaslip, Sharif e Althonayan 2012; Rietjens, Voordijk e De Boer 2007), o que é outro fator que dificulta a cooperação entre a UNMISS e os humanitários. No entanto, é questionável se os vários atores têm objetivos comuns; talvez, seja mais correto dizer que cada organização tem seus próprios objetivos, mas que todos deveriam trabalhar em direção a um objetivo ou visão comum.

Segundo Benett (2013), os humanitários devem examinar mais de perto sua neutralidade real e perceptível para explorar as oportunidades de fortalecer sua independência operacional. A coordenação com outras entidades políticas e militares (incluindo a UNMISS) deve ocorrer em consonância com as políticas e princípios acordados. As agências humanitárias devem trabalhar para reduzir sua atual dependência excessiva dos ativos da UNMISS e devem se proteger mais contra a politização ou militarização de seu trabalho. A percepção de Bennett, apesar de alinhada teoricamente aos princípios globais humanitários, sugere uma separação que implica muitas vezes em duplicação de esforços no terreno e reforça um suposto distanciamento de objetivos entre os humanitários e a Missão. Em termos reais, a aproximação da UNMISS com os humanitários torna-se cada vez mais desafiante e complexa, já que este tipo de abordagem não pontua as condições para o estabelecimento da independência dos humanitários e não observa a dinâmica real das ações de ambos humanitários e militares no plano operativo, prejudicando a cadeia como um todo, reduzindo efetividade e reforçando uma condição de disputa e não cooperação.

Um outro problema observado dentro da UNMISS é o foco no componente militar para o funcionamento do CIMIC. Se civis e militares devem trabalhar juntos e militares devem contribuir com o trabalho de civis, é crucial que o pessoal civil também aprenda sobre o que é o CIMIC. O treinamento de civis para o envio à missão e compreensão do trabalho da UNMISS (uma semana em Brindisi – *Civilian Predeployment Training* (UNGSC 2019); três dias em Entebbe – Centro de Serviços Regionais; e dois dias de treinamento dentro da UNMISS) não inclui em nenhum momento um módulo sobre CIMIC e o trabalho dos militares.

Conclusão

Ainda que existam diversas normas e diretrizes sobre CIMIC, parece que no Sudão do Sul a implementação das mesmas não é eficaz. No entanto, observando a literatura sobre CIMIC, esse não parece ser um problema apenas da UNMISS. Um melhor trabalho de CIMIC exigiria que, entre outras medidas, houvesse um aprimoramento dos procedimentos dos *clusters*. Mesmo que já se possa notar uma melhora na coordenação dos trabalhos dos humanitários desde a adoção do sistema de *clusters* em 2005, pode-se tornar essa coordenação mais eficaz elaborando um melhor sistema de *accountability* para as agências e instituições responsáveis por cada *cluster*. Um sistema que cobrasse ações coordenadas dos *clusters*, poderia resultar em respostas mais eficazes e menos problemáticas para as populações afetadas.

Um dos princípios de coexistência é a separação entre militares (inseridos no componente militar da UNMISS) e humanitários. Para que as separações entre a comunidade humanitária e a UNMISS (com seu componente militar) fiquem claras, ambos devem garantir a distinção entre suas atividades em todos os níveis. É importante, por exemplo, que o pessoal humanitário e militar esteja devidamente identificado, para distinguir tanto o pessoal e material; todas as declarações públicas devem deixar claro as estratégias e os mandatos de cada ator com foco a reforçar a distinção entre os mesmos (Gonzalo 2015).

O uso de escolta armada ou recursos militares (embarcações, aeronaves e veículos) para operações humanitárias devem se dar apenas como último recurso. No caso específico de escolta armada, a UNMISS, em resposta às solicitações dos humanitários, estuda caso por caso, sempre tendo em mente os meios disponíveis, as prioridades, os custos e as capacidades. Todas as solicitações para o uso de recursos da UNMISS ou de escoltas armadas deve

ser canalizada através do UNOCHA e do Centro de Operações Conjuntas (*Joint Operations Center*, JOC, na sigla em inglês) (Gonzalo 2015). O JOC é um centro de informação formado por pessoal civil e militar para garantir consciência situacional em toda a missão sobre as operações em seguimento e os informes diários sobre o estado do país (UNDPKO 2014, 2016). Os humanitários devem participar das reuniões do UNOCHA para determinar se as solicitações são de último recurso (Gonzalo 2015).

O aspecto mais importante de CIMIC no contexto do Sudão do Sul e da UNMISS é a proteção da população civil. A coordenação ligada à proteção de civis deve incluir consultas regulares sobre as estratégias de ação da UNMISS e dos humanitários. A UNMISS deve participar do Cluster de Proteção e trabalhar para que as prioridades de proteção de civis estejam contempladas nas prioridades da Missão (UNMISS CMAG; UNMISS HCT 2013). Em um nível teórico, observa-se que as ONGs se sentem desconfortáveis com a relação com os militares. Todavia, em campo, não é incomum a cooperação efetiva (Heaslip e Barber 2014; Rutner, Aviles e Cox 2012; Listou 2011), porque no Sudão do Sul, sem a ajuda da UNMISS, diversas vezes a ajuda requerida não chegaria à população afetada. O transporte logístico de suprimentos através do rio Nilo para as cidades de Leer, Malakal e Melut (nos estados de Unity e Upper Nile) – facilitado pelos militares da UNMISS e a instalação de uma base militar temporária, após o ataque ao contingente do Médicos Sem fronteiras em Leer (que viabilizou o funcionamento efetivo desta ONG) são exemplos de cooperação e colaboração entre civis e militares que foram bem-sucedidos. No caso dos Médicos Sem Fronteiras, apesar dos princípios de neutralidade e imparcialidade, observou-se um momento em que a violência direcionada à ONG demandou a aproximação prática entre ela e a UNMISS.

Outra iniciativa que poderia auxiliar os trabalhos de coordenação entre civis e militares é o treinamento conjunto. Inicialmente, para a melhora do trabalho e cooperação entre civis e militares, seria necessário que a formação também incluísse aspectos de CIMIC e conhecimento institucional dos atores existentes na operação. Numa segunda fase, exercícios de cooperação simulada em treinamentos para civis e militares poderiam apresentar para os dois grupos de atores os problemas mais comuns encontrados em CIMIC. Treinamentos desse tipo também poderiam auxiliar na criação de laços entre indivíduos dos diferentes agrupamentos; contatos pessoais podem auxiliar na melhora das respostas e no compartilhamento de informação.

Para os militares, é essencial familiarizá-los com os princípios humanitários globais e com procedimentos das principais agências e atores em

CIMIC; a mera inserção destes no treinamento antes do envio das tropas tem se mostrado insuficiente. Documentos do UNOCHA, por exemplo, poderiam ser trabalhados com todos os militares (não apenas os de CIMIC) antes de um eventual envio a uma missão de paz da ONU.

Apesar de serem documentos do DPO e princípios humanitários distintos, precisa-se trabalhar para que se encontrem pontos de sinergia entre essas normas e regulamentações. Militares e humanitários precisam trabalhar dentro de suas próprias normas, mas buscando maneiras de colaborar e cooperar entre si, para que a ajuda chegue às populações afetadas e para que o trabalho não seja duplicado.

Uma outra maneira de trabalhar para a melhora na coordenação é iniciá-la na fase de planejamento. Uma aproximação efetiva entre os humanitários e os militares na hora de planejar respostas pode evitar muitos problemas na hora da implementação. É preciso pensar estratégias para aumentar a confiança dos humanitários na UNMISS (e em militares em geral) para que a efetiva proteção de civis e resposta humanitária possa acontecer de forma eficiente.

Como ficou claro, os dois lados (militares e civis) têm falhado em atingir um entendimento comum do papel de cada um, dos desafios que encontram e, criticamente, das necessidades das populações afetadas, que sofrem com problemas de violência e falta de recursos básicos como água, saneamento, abrigo e comida. É importante que as diferenças entre as formas de trabalho de atores civis e militares não sejam um obstáculo para a proteção das populações afetadas, mas que tanto humanitários como militares encontrem pontos de convergência de seus trabalhos.

Referências

- Aguilar, Sérgio L.C. 2016. "A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 3, no. 2: 25-39. <https://doi.org/10.26792/rbed.v3n2.2016.72068>.
- Balcik, Burcu, Benita M. Beamon, Caroline C. Krejci, Kyle M. Muramatsu e Magali Ramirez. 2010. "Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities." *International Journal of Production Economics* 126, no. 1: 22-34. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2009.09.008>.

- Bennett, Nicki. 2013. "Humanitarian access in South Sudan In: South Sudan at crossroads." *Humanitarian Exchange* (57).
- Boileau, Julie, e Richard Garon. 2005. *Who is in charge? The need for a comprehensive model of civil-military cooperation*.
- Bollen, Myriame. T. I. B., e Sebastiaan J. H. Rietjens. 2008. "Introduction to Approaching Civil -Military Cooperation." In: *Managing Civil -Military Cooperation – A 24/7 Joint Effort for Stability*.
- Bui, Yvonne N. 2014. *How to Write a Master's Thesis*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Colona, Silvia. 2018. "Humanitarian Principles: A Bridge and a Compass for Civil-Military Coordination." In: *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, 123–143.
- CEU. 2009. "EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations". *Council of the European Union*.
- Da Cruz, Maurício V. 2010. "A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC)." Tese, ECEME.
- De Coning, Cedric. 2007. Civil-Military Coordination Practices And Approaches Within United Nations Peace Operations. *Journal of Military and Strategic Studies* 10, no. 1: 1–35.
- De Coning, Cedric, e Diana F. Da Costa. 2015. "United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)." *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*, n. September 2018: 1–14.
- Franke, Volker. 2006. "The Peacebuilding dilemma: Civil- Military Cooperation in Stability Operations." *International Journal of Peace Studies* 11, no. 2: 5–25.
- Gonzalo, Elsa F. 2015. "Ayuda humanitaria y cooperación cívico- militar." Dissertação, Universidad D Salamanca.
- Heaslip, Graham, e Elizabeth Barber. 2014. "Using the military in disaster relief: systemising challenges and opportunities." *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management* 4, no. 1: 60–81.
- Heaslip, Graham, Amir M. Sharif, e Abraham Althonayan. 2012. "Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics." *International Journal of Production Economics* 139, no. 2: 377–392. DOI:10.1016/j.ijpe.2012.05.022.

- IASC. 2013. "IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys." *Inter-Agency Standing Committee*.
- IGAD. 2018. "Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan." *Intergovernmental Authority on Development*.
- Jackson, Ashley, e Simone Haysom. 2013. "The search for common ground, Civil-military relations in Afghanistan, 2002-13." *HPG Policy Brief* 51, n. April.
- Johnson, Hilde. F. 2016. *South Sudan The Untold Story. From Independence to Civil War*. New York, London: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Listou, Tore. 2011. "How to supply a frigate." *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management* 43, no. 2: 134-147. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-11-2011-0203>.
- Melo, Raquel. 2010. "Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais: Um Estudo de Caso da MONUC." *Carta Internacional* 5, no. 1: 78-96.
- Mische, Patricia, e Ian Harris. 2008. "Environmental Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding." In: *Encyclopedia of Peace Education*. [s.l.: s.n.], 1-9.
- Oliveira, Lucas K., e Igor C. Silva. 2011. "Sudão do Sul: novo país, enormes desafios." *Meridiano* 47, 12: 24-33.
- NATO. 2018. "Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation." *Ajp-3.19*, v. Edition A, n. November.
- Pettersson, Therése, Stina Högladh, e Magnus Öberg. 2019. "Organized violence, 1989-2018 and peace agreements." *Journal of Peace Research* 56, no. 4: 589-603. <https://doi.org/10.1177/0022343319856046>.
- Rietjens, Sebastiaan. J. H., Hans Voordijk, e Sirp J. De Boer. 2007. "Coordinating humanitarian operations in peace support missions." *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 16, no. 1, 56-69. <https://doi.org/10.1108/09653560710729811>.
- Rutner, Stephen M., Maria Aviles, e Scott Cox. 2012. "Logistics evolution: A comparison of military and commercial logistics thought." *International Journal of Logistics Management* 23, no. 1: 96-118. <https://doi.org/10.1108/09574091211226948>.
- Salman, Salman M. A. 2011. "The new state of South Sudan and the hydro-politics of the Nile Basi." *Water International* 36, no. 2: 154-166. <https://doi.org/10.1080/02508060.2011.557997>.

- Shetler-Jones, Philip. 2008. "Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre". *International Peacekeeping* 15, no. 4, 517-527. <https://doi.org/10.1080/13533310802239741>.
- UN. 1945. Carta das Nações Unidas.
- UNDPKO. 2006. "Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres."
- . 2008. "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines."
- . 2010. "Policy Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)."
- . 2014. "Guidelines for Joint Operations Center (JOC)."
- . 2016. "Policy of Joint Operations Centres (JOC)."
- . 2017a. "Guidelines for Joint Mission Analysis Centres (JMAC)."
- . 2017b. "Policy of Joint Mission Analysis Centres (JMAC)."
- UNGA. 2021. "Resolution 46/23, 2021." <https://undocs.org/A/HRC/RES/46/23>.
- UNGSC. 2019. "Civilian Pre-deployment Training." [s.l.: s.n.].
- UNHCR. 2019. "Emergency information management." In: *UNHCR Emergency Handbook*. 4. ed. [s.l.: s.n.]. p. 1-9.
- . 2018. "UNMISS UN-CIMIC: Tactics, Techniques and Procedures (TTPs)."
- UNMISS. 2022. "Background."
- UNMISS CMAG. 2012. "Results of CMAG Survey Internal document." Juba: [s.n.].
- UNMISS CMAG; UNMISS HCT. 2013. "Guidelines for the Coordination between Humanitarian Actors and the United Nations Mission in South Sudan."
- UNOCHA. 2003. "Guidelines On The Use of Military and Civil Defense Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies."
- . 2018. UN-CMCoord Field Handbook, 2018.
- UNSC. 2011. Resolution 1996, 2011. <http://unscr.com/en/resolutions/1996>.
- . 2013. Resolution 2132, 2013. <http://unscr.com/en/resolutions/2132>.

- Yin, Robert K. 2018. "Case Study Research and Design." *Sage Publications*, 352.
- Zartsdahl, Peter. H., e Katarina oki. 2018. "EU-CIVCAP Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVilian CAPabilities for a Sustainable Peace Report on Civil-Military Synergies on the Ground."

RESUMO

As teorias internacionais que abordam as relações civis-militares têm sido cada vez mais alvo de novas abordagens. O cenário onde estas se desenvolvem ganha nuances específicas e campos prioritários na discussão sobre a efetividade do trabalho conjunto e os limites de cada um destes grupos. O presente artigo debate como o relacionamento civil-militar vem sendo construído no contexto da UNMISS. Com base na construção teórica das relações civis-militares, mais especificamente as aplicadas ao contexto das operações de paz e sua prática, discute-se a efetividade da relação entre os componentes militares e os componentes civis em toda sua multiplicidade. Colocamos em confronto a eficiência da resposta integrada que é buscada através do aprofundamento das relações entre civis e militares. A questão central abordada, especificamente, busca compreender os principais problemas na sinergia entre civis e militares no Sudão do Sul e o que pode ser feito para mitigar esta situação. Como resultado, realizamos o mapeamento dos principais problemas apresentados por ambos os componentes e confrontados posteriormente através de entrevistas realizadas com militares e civis em cargos de chefia a confrontação teórica com os principais conceitos da **doutrina de CIMIC** e discutimos o processo, projetando neste trabalho algumas perspectivas que possam auxiliar na mitigação dos problemas mapeados.

PALAVRAS-CHAVE

Sudão do Sul. ONU. CIMIC. UN-Coord. CMI.

Recebido em 20 de novembro de 2021

Aceito em 29 de novembro de 2021