



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

DANIELA NASCIMENTO

**HUMANITARISMO E A 'GUERRA CONTRA O
TERRORISMO': DE DILEMAS COMPLEXOS A
OPORTUNIDADES PERDIDAS?**

**Dezembro de 2010
Oficina nº 358**

Daniela Nascimento

Humanitarismo e a ‘guerra contra o terrorismo’: de dilemas complexos a oportunidades perdidas?

**Oficina do CES n.º 358
Dezembro de 2010**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA, Portugal

Daniela Nascimento¹

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

Humanitarismo e a ‘guerra contra o terrorismo’: de dilemas complexos a oportunidades perdidas?

Resumo: A era pós Guerra Fria abriu as portas a um ‘novo humanitarismo’, abordagem supostamente mais coerente e integrada para responder às emergências políticas complexas dos anos 1990. Contudo, a sua eficácia limitada contribuiu para a reemergência do debate em torno do papel da acção humanitária como resposta a conflitos internos, debate que foi reforçado após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. A partir de uma análise crítica da evolução da acção humanitária nos cenários de crise contemporâneos, este artigo procura debater os impactos da ‘guerra global contra o terrorismo’ na teoria e prática da acção humanitária. O argumento central é que as implicações mais negativas e problemáticas do ‘novo humanitarismo’ foram reforçadas após o 11 de Setembro de 2001, criando dilemas complexos para as agências humanitárias no terreno e diminuindo significativamente a sua eficácia.

Humanitarismo: o ‘velho’ e o ‘novo’

Ao longo das últimas décadas, e em especial após o final da Guerra Fria, o mundo assistiu a um número crescente de missões humanitárias, devido não apenas a um aumento do número de desastres naturais, mas também das chamadas ‘emergências complexas’. Esta mudança, a par de um certo abuso do ‘rótulo’ humanitário, criou uma certa confusão relativamente ao verdadeiro carácter e propósito da acção humanitária. Além de passar a ser usado com frequência, o conceito de acção humanitária tornou-se também mais complexo e fragmentado, passando a referir-se a uma variedade cada vez maior de situações e a servir diferentes propósitos. Neste contexto, as actividades humanitárias foram progressivamente retiradas do controlo e território exclusivo das organizações humanitárias. De facto, além das agências humanitárias tradicionais – que são, por princípio e por mandato, responsáveis pelo trabalho humanitário, um número crescente de organizações de outra natureza passou também a incluir preocupações e/ou tarefas humanitárias nos seus mandatos (Slim, 2001: 5).

Estes desenvolvimentos tiveram um impacto directo na forma como a abordagem tradicional foi implementada e levada a cabo. De acordo com o humanitarismo clássico,

¹ Professora Auxiliar do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Investigadora do Centro de Estudos Sociais (NHUMEP).

existem algumas condições e princípios específicos que devem guiar qualquer actividade humanitária, nomeadamente a garantia de auxílio humanitário e protecção, sem que isso coloque qualquer das partes em conflito numa situação de vantagem. Este princípio de neutralidade foi, de facto, sempre visto como fundamental e instrumental para garantir que todos fossem assistidos de forma imparcial e apenas com base na necessidade. Isto significava que a ajuda e a assistência deveriam ser garantidas apenas tendo em conta as necessidades das vítimas, desligadas de quaisquer outros interesses ou considerações políticas, religiosas ou outras (Castilla, 2002: 15-17). Juntamente com o princípio de imparcialidade, a humanidade seria outro princípio fundamental e subjacente à acção das organizações humanitárias agindo de acordo com o humanitarismo clássico. Neste contexto, a independência e a neutralidade seriam os princípios operacionais fundamentais para as organizações humanitárias conseguirem cumprir de forma eficaz os seus objectivos essenciais e respeitar de forma clara e coerente os princípios substantivos de imparcialidade e humanidade. Este sistema de princípios humanitários clássicos assentou, durante várias décadas, em três pressupostos centrais: 1) a separação entre auxílio de emergência e ajuda ao desenvolvimento; 2) o reconhecimento e aceitação dos limites impostos às operações humanitárias pelo princípio de soberania; 3) e a concepção da ajuda humanitária como neutral, imparcial e independente de quaisquer objectivos militares e/ou políticos. E, considerando as tipologias e dinâmicas dos conflitos e crises de tipo clássico, esta foi também considerada, durante muito tempo, a forma mais eficaz e coerente de resposta às crises humanas mais graves.

O final da Guerra Fria, contudo, ditou mudanças significativas nesta visão tradicional do humanitarismo e da assistência humanitária, à medida que uma 'nova ordem mundial' emergia, caracterizada essencialmente por importantes mudanças geopolíticas, um número crescente de conflitos internos e a erosão progressiva da distinção entre combatentes e população civil. A crescente visibilidade das ditas 'novas guerras' maioritariamente internas e catalogadas pelas Nações Unidas como 'emergências complexas' – *i.e.* 'crises humanas de grande dimensão de natureza multicausal, abrangentes e envolvendo todas as dimensões da sociedade, afectando a vida de toda a população'² –, confrontaram a comunidade humanitária com novos cenários de crise, novos actores e novos desafios. Contudo, as respostas a estes

² Entre as agências das Nações Unidas, uma emergência complexa é entendida como um desastre humanitário relacionado com conflito armado violento, envolvendo um elevado nível de ruptura política, cultural, social e económica e, por isso, requerendo uma resposta abrangente e multidimensional por parte da comunidade internacional.

conflitos e crises foram frequentemente confusas e malconcebidas, reflectindo uma comunidade internacional preocupada em aliviar o sofrimento humano, mas, ao mesmo tempo, partilhando diferentes prioridades e interesses e mal preparada para enfrentar estas crises. Todos estes factores contribuíram para situações complexas, caracterizadas por uma combinação de alguma 'paralisia' e de respostas erradas por parte da comunidade internacional face a verdadeiras catástrofes humanas. Como consequência dos erros e insucessos, a assistência humanitária nos seus moldes clássicos passou a ser alvo de duras críticas, com muitos a responsabilizarem as agências humanitárias por respostas ineficazes e contraproducentes que, frequentemente, contribuíam para o prolongamento e agudização das crises.

No centro das críticas estava não apenas o princípio de neutralidade em contextos onde era clara a responsabilidade de determinados grupos na perpetração de violações graves e flagrantes dos direitos humanos, mas também e sobretudo o carácter paliativo e de curto prazo das respostas humanitárias de tipo clássico. De facto, as vozes mais críticas consideravam que, em conflitos marcados por violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos cometidas por quase todas as partes beligerantes, ser neutral significava apoiar essas mesmas violações por via da não denúncia. Para outros, no entanto, manter uma postura de neutralidade em circunstâncias tão polarizadas era a única forma de garantir o acesso imparcial e universal às vítimas e, assim, responder ao imperativo humanitário que deveria guiar quaisquer missões humanitárias.

Neste contexto, a década de 1990 ficou marcada pela definição de uma abordagem humanitária a estas novas crises, radicalmente diferente da sua concepção clássica e que assume para si a responsabilidade de corrigir os erros do passado. Esta nova concepção de humanitarismo, assumidamente mais política e designada de 'novo humanitarismo' é progressivamente acolhida pela maior parte dos governos doadores, agências multilaterais e muitas organizações não governamentais. Este 'novo humanitarismo' desafiava claramente o paradigma clássico de ajuda, considerando que, em contextos de violência e pós-violência tão diferentes, os objectivos tradicionais de salvar vidas e aliviar o sofrimento humano eram agora insuficientes e meramente paliativos. A ideia subjacente era que a assistência humanitária deveria passar a ter objectivos de longo prazo, tais como desenvolvimento, direitos humanos e paz, em vez de se limitar às actividades de apoio de emergência *per se*. Longe de ser neutral, este 'novo humanitarismo' surge como uma 'resposta ou mesmo um

substituto ou suplemento a uma ideologia liberal e democrática' (Roberts, 1996: 13), com todas as consequências que isso implica.

De um certo modo, a ligação entre conflito violento e subdesenvolvimento e instabilidade enquanto ameaças à paz e segurança internacionais, ajudou à fusão das preocupações de segurança e desenvolvimento. Por outras palavras, e tal como é defendido por Mark Duffield, a promoção do desenvolvimento nestes contextos passa a ser sinónimo de promoção da segurança internacional, ao mesmo tempo que a segurança se torna um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável (Duffield: 2001: 37). Neste sentido, o uso da 'retórica' humanitária torna-se rapidamente um instrumento de política externa usado pelos governos, abrindo portas a uma crescente politização da ajuda humanitária e a um progressivo esvaziamento dos seus propósitos e princípios clássicos. Contrastando claramente com o humanitarismo clássico, que tendia a ignorar os contextos políticos em que actuava, esta nova concepção assume uma dimensão afirmadamente mais política, e apostada em estimular processos sociais e políticos mais concretos, nomeadamente o desenvolvimento e a construção da paz. A abordagem dominante passa a ser a de que a ajuda deve ser 'politicamente inteligente e consciente' do contexto em que é implementada, de modo a contribuir para objectivos mais amplos e de longo prazo (Armiño, 2002: 6; Armiño e Zirion, 2010). O princípio tradicional de 'imperativo humanitário' foi assim progressivamente substituído por uma 'ética consequencialista', de acordo com a qual a acção humanitária deveria ser levada a cabo, ou não, simplesmente de acordo com os seus efeitos e a sua contribuição para os objectivos de longo prazo previamente estabelecidos (Armiño, 2002: 7; Armiño e Zirion, 2010). A acção humanitária passa então a ser condicionada a resultados futuros: não deve causar dano, não deve estimular violência, mas sim diminuí-la através de políticas de desenvolvimento e de resolução de conflitos. A partir dessa abordagem, os governos doadores tomam a iniciativa e assumem para si o controlo da nova agenda humanitária. Esta mudança ditou não apenas a erosão do tradicional 'espaço humanitário' – um conceito relacionado com a necessidade de um espaço em que o trabalho humanitário por parte das agências mandatadas, o acesso a e a protecção das vítimas de crises é possível sem a subordinação a constrangimentos ou critérios de natureza política e/ou militar –, mas também o questionamento dos princípios básicos de imparcialidade, humanidade e neutralidade na esfera humanitária. Em suma, esta nova concepção passa a reflectir e a concretizar a fusão entre as agendas de segurança e desenvolvimento consideradas prioritárias à escala

internacional, dando ao conceito de governação global liberal uma lógica marcadamente mais política e abrangente e extensível também à esfera humanitária. De modo a adaptar-se a estas dificuldades e à complexidade das novas crises humanas e subsequentes dilemas operacionais e éticos, a agenda do 'novo humanitarismo' adoptou um marco de acção mais flexível e adequado às novas circunstâncias e consequências esperadas (Armiño, 2002: 26; Armiño e Zirion, 2010). Como resultado, uma série de agências humanitárias e organizações não governamentais passam a enfrentar dilemas difíceis e desconfortáveis no desempenho das suas funções, em virtude da crescente dificuldade em separar o seu mandato humanitário clássico dos novos objectivos mais abrangentes e políticos (Duffield, 2001: 259). No entanto, este novo quadro de acção começa igualmente a levantar alguns problemas éticos. Com os objectivos da ajuda humanitária a passarem progressivamente de auxílio de emergência e de curto prazo aos mais vulneráveis para a promoção de objectivos de desenvolvimento sustentáveis e resolução de conflitos a longo prazo – estando por isso muito mais dependentes de critérios políticos do que propriamente da necessidade e imperativo humanos –, os resultados práticos desta nova abordagem começam a ser altamente questionados. Olhamos agora com mais pormenor para o conteúdo específico de cada uma destas críticas, procurando demonstrar os desafios e dilemas enfrentados pela comunidade internacional em geral e, em particular, pelas agências humanitárias no terreno, no quadro daquilo a que Atmar e Goodhand designaram de 'nova desordem mundial' (Atmar e Goodhand, 2001).

Instrumentalização política da assistência humanitária

Pode certamente argumentar-se que a acção humanitária foi sempre uma actividade marcadamente política, pela simples razão de implicar a necessidade de tomar decisões e de lidar com diferentes actores em contextos particularmente difíceis. Em virtude desta natureza quase inerentemente política da ajuda humanitária, os actores humanitários procuraram sempre definir e deixar bem claro um conjunto de princípios que guiasse e pautasse a sua relação com as partes beligerantes e, por implicação, com os principais governos e agências doadoras. Incorporados no direito internacional humanitário (DIH), as regras de imparcialidade e neutralidade implicavam a distinção crucial entre actividades humanitárias e as atitudes mais partidárias ou interesses de política externa de governos particulares. Ao nível dos países doadores, esta separação foi inclusivamente marcada por arranjos institucionais e de financiamento que sublinhavam frequentemente o carácter incondicional e

independente da ajuda humanitária. Apesar desta separação mais ou menos clara e estabelecida ao nível das políticas e dos mandatos das organizações, a relação entre ajuda e política foi passando por mudanças importantes, com a ajuda de emergência a ser cada vez mais vista como parte integrante das estratégias dos doadores com vista à transformação e resolução de conflitos, ao combate à violência e à promoção de direitos humanos. O 'novo humanitarismo', com o seu enfoque na análise política e nas noções de desenvolvimento liberal, e integrado em modelos de economia de mercado e de democracia participativa, foi sendo posta em prática como uma nova forma de governação e de controlo das zonas periféricas e instáveis do sistema internacional (Curtis, 2001: 7). O problema desta mudança prende-se com o facto de a ampliação ao nível dos mandatos e objectivos não ter sido acompanhada por um reforço do envolvimento e da acção internacionais com vista à prevenção e resposta atempada a conflitos em países mais pobres e instáveis. Pelo contrário, aquilo a que se assistiu foi a uma substituição progressiva do envolvimento e compromisso políticos pela prestação de ajuda humanitária, que passou a ser encarada como a principal forma de envolvimento político por parte dos doadores e demais países desenvolvidos. As pressões sobre as agências humanitárias para que passassem a promover desenvolvimento e paz nestes contextos levaram obviamente a uma crescente subjugação destas a interesses de natureza política e geopolítica, acabando por ter sérias implicações para a ajuda humanitária ao nível das percepções e impacto no terreno destas formas distorcidas de ajuda. Como consequência, surgem várias críticas à dimensão ética e à eficácia desta nova abordagem que questionavam a validade da ajuda humanitária como instrumento para prevenir conflitos violentos. De acordo com esta visão, o principal problema da politização da ajuda humanitária nesses moldes estava relacionado com o facto de as agências humanitárias correrem o risco sério e real de serem consideradas como mais um canal de recursos e um mecanismo de prestação de ajuda dependente da vontade política dos doadores (Duffield, 2001: 96-97). Em suma, o que torna esta concepção de humanitarismo suspeita e desconfortável é essencialmente a sua possibilidade e disponibilidade para sacrificar vidas hoje, com base nas promessas, nem sempre fundadas, de mudança e desenvolvimento futuros, retirando ajuda sempre que as condições para alcançar objectivos de longo prazo não estejam garantidas. Neste cenário, muitas agências humanitárias procuraram contrariar a ideia de que a ajuda humanitária poderia ser vista como um substituto e/ou um instrumento para acção política. O argumento é o de que não existem soluções humanitárias para problemas

essencialmente políticos, nem deve ser permitido o uso da ajuda humanitária para outros fins (Rey, 1998). Além disso, colocou-se a questão da condicionalidade. Durante muito tempo, foi prática consensual que os doadores poderiam estabelecer condições à prestação de ajuda ao desenvolvimento, mas com esta a entrar em declínio significativo a partir da década de 1990, coube à ajuda humanitária tornar-se a forma privilegiada de apoio e envolvimento condicionado por parte dos governos ocidentais (Macrae *et al.*, 1994: 60). Apesar de tradicionalmente isenta de quaisquer formas de condicionalidade (em especial em zonas que não eram consideradas de importância estratégica por parte dos doadores), a ajuda humanitária passa a estar sujeita a condições várias. Ao procurar alcançar objectivos políticos de longo prazo, a ajuda humanitária passa assim a ser gerida também com base na estratégia do 'pau e da cenoura', através da qual os principais doadores puniam ou premiavam os países receptores da ajuda de acordo com o seu grau de cumprimento e satisfação de condições, nomeadamente o respeito pelos direitos humanos (Armiño, 2002: 25; Armiño e Zirion, 2010). A este nível, o 'novo humanitarismo' acaba por marcar a rejeição de um suposto direito universal de assistência humanitária em contextos de conflito violento e crise humana, uma vez que a resposta ao sofrimento humano passa a estar dependente do cumprimento e respeito das condições impostas, sejam elas o respeito dos direitos humanos ou objectivos políticos mais vastos (Fox, 2001). Como consequência destes factores, torna-se mais ou menos evidente e inevitável uma certa tensão entre, por um lado, o uso da ajuda humanitária com objectivos estratégicos e de longo prazo e, por outro lado, o imperativo de prestar auxílio com base na necessidade imediata e proteger as vítimas de conflitos violentos e crises humanas relacionadas (Armiño, 2002: 34; Armiño e Zirion, 2010). Neste sentido, e apesar da 'boa-fé' associada ao objectivo de promoção da dignidade e direitos humanos, a condicionalidade nunca deveria ser aplicada à custa dos objectivos humanitários, de satisfação das necessidades básicas e alívio do sofrimento humanos.

Erosão dos princípios humanitários

Ao tomar progressivamente conta da acção humanitária, a politização e a condicionalidade em nome da paz e dos direitos humanos tenderam também a colocar de parte o princípio substantivo de imparcialidade na acção humanitária. A imparcialidade, como foi referido antes, dita que a ajuda humanitária não deve obedecer a qualquer outro imperativo que não o da necessidade e sofrimento humanos. Contudo, no quadro do 'novo humanitarismo', a

determinação dos propósitos e da extensão da resposta humanitária passou a basear-se em objectivos de natureza política. Além disso, resultou também na criação de uma hierarquia moral de vítimas, distinguindo entre aquelas que merecem receber auxílio e as que não devem ser assistidas, essencialmente de acordo com as prioridades e objectivos mais amplos dos governos doadores (Armiño, 2002: 34; Armiño e Zirion, 2010), em claro contraste com e em desafio aos princípios humanitários clássicos. Ainda que algumas vezes os doadores e as agências das Nações Unidas enfatizassem a importância da imparcialidade e neutralidade no desempenho das actividades humanitárias, muitas agências defendiam que a adesão rígida aos mesmos é impossível em virtude das condições imprevisíveis no terreno. Pelo contrário, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) sempre defendeu que, na ausência da imparcialidade e da neutralidade, a acção humanitária mais não é do que uma fachada e uma camuflagem para outros interesses e objectivos não humanitários. Onde esses princípios estão ausentes, a política tende a ditar a natureza e a escala da assistência internacional e, inevitavelmente, a acção humanitária converte-se na própria acção política, como vimos anteriormente. Contudo, deve ainda ser referido que o respeito acríptico e rígido por estes princípios, sem considerar a sua adaptação e redefinição tendo em conta os contextos complexos e voláteis em que as crises humanas normalmente ocorrem, não é a melhor forma de conduzir o trabalho humanitário. Em circunstâncias tão sensíveis e problemáticas, poderá ser mais benéfico e eficaz encarar os princípios humanitários não como algo absoluto, mas antes como objectivos fundamentais para os quais a actividade humanitária deverá ser orientada sempre que possível (Minear e Weiss, 1993). Ainda assim, tal não deverá significar que os princípios humanitários substantivos como a imparcialidade e a humanidade sejam simplesmente substituídos por mero cálculo político e em total desrespeito pelos interesses e necessidades das vítimas. Nesse sentido, é fundamental que, no trabalho humanitário, haja um equilíbrio razoável entre princípios e acção política, equilíbrio esse que tem sido descuidado no quadro do 'novo humanitarismo'. Estas tendências, já de si problemáticas, foram ainda mais reforçadas após os ataques terroristas de 11 de Setembro e a resposta subsequente por parte dos Estados Unidos da América e de muitos outros governos ocidentais. Os efeitos e impactos particulares da 'guerra contra o terrorismo' serão analisados na secção seguinte, a partir dos exemplos concretos das intervenções no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003, procurando perceber os desafios e dilemas enfrentados no plano da acção humanitária.

A 'guerra contra o terrorismo': dilemas e oportunidades para a acção humanitária

A procura de uma abordagem mais coerente e integrada no âmbito da acção humanitária a partir dos anos 1990 resultou, como vimos anteriormente, numa preocupação crescente com os resultados práticos da proposta de fusão das agendas humanitária, política, económica e militar. Estas preocupações tornam-se ainda mais evidentes no contexto da 'guerra contra o terrorismo' a qual contribuiu, em larga medida, para o reforço e agravamento de alguns dos traços mais problemáticos e negativos do 'novo humanitarismo'. Como afirma Nicolas de Torrenté, um dos autores mais cépticos relativamente à eficácia e ao contributo positivo do 'novo humanitarismo', as medidas tomadas pelos governos ocidentais (e em especial pelos Estados Unidos da América) após os ataques terroristas às Torres Gémeas reforçaram os desafios e dilemas que se colocavam já a uma acção humanitária independente e imparcial a vários níveis. Em primeiro lugar, porque subordinou o humanitarismo aos objectivos mais alargados da 'guerra', colocando ainda mais em causa a imparcialidade e independência da ajuda humanitária e tornando mais difícil ainda responder às crises nas margens do sistema internacional, frequentemente percebidas como pouco importantes ou inexistentes (Torrenté, 2002: 44-46; Torrenté, 2004. Em segundo lugar, por questionar directamente a aplicabilidade do direito internacional humanitário através da adopção de estratégias militares que claramente enfraquecem a protecção e a assistência a que as vítimas civis têm direito e contribuem para a criação de uma categorização nefasta das vítimas. A 'guerra contra o terrorismo' esbateu ainda mais a distinção básica entre civis e combatentes em que o direito internacional humanitário assenta. De facto, numa guerra global contra um inimigo mal definido e disperso e em que qualquer um pode ser uma ameaça, torna-se praticamente impossível distinguir um terrorista de um civil e, nesse sentido, o humanitarismo fica verdadeiramente comprometido. Ao mesmo tempo, ao assumir uma posição de superioridade moral, aqueles que lideram esta 'guerra', acabaram por criar a ideia perversa de que forças superiores agindo em nome de um 'bem maior para a Humanidade' podem cometer abusos e violar as regras fundamentais de direito internacional humanitário. Esta assunção não só limita a capacidade de acção das agências humanitárias, como também contribui para a sua crescente vulnerabilidade no terreno. Ao mesmo tempo, tem-se assistido também a uma tendência nova de envolvimento directo de forças militares naquilo que tradicionalmente era considerado o 'espaço humanitário', o que coloca não apenas questões de princípio, mas também importantes dilemas operacionais para as organizações a trabalhar no terreno. De

facto, a crescente militarização da acção humanitária contradiz a existência de diferentes papéis e funções entre actores militares e actores humanitários. De facto, e como refere Hofman,

The instrumentalization of humanitarian assistance by political and military actors to serve counterinsurgency purposes played a major part and led to the occupation of medical facilities by military forces – both literally and figuratively. A large portion of the aid community itself supported this co-optation – voluntarily or not – by believing that assistance should go beyond the basic humanitarian imperative of saving lives and be directed toward the broader goals of nation-building, peace, and development. (Hofman, 2010: 6)

Além disso, tanto os militares como as agências humanitárias representam culturas muito distintas: enquanto a maioria das ONGs humanitárias critica as forças militares por serem demasiado burocráticas, rígidas e potencialmente contraproduativas no terreno, os militares consideram os trabalhadores humanitários demasiado indisciplinados, desorganizados e resistentes aos esforços de coordenação (Duffield, 2001: 60). No plano da acção humanitária, este esbatimento dos papéis de uns e outros e a confusão que cria ao nível das percepções locais tem colocado em perigo e em questionamento o real propósito e os objectivos das actividades humanitárias. Esta situação foi particularmente clara no contexto das intervenções no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003 (Torrenté, 2004). No caso do Afeganistão, a fusão cada vez mais explícita dos objectivos militares, políticos e humanitários foi inclusivamente materializada no lançamento de ajuda alimentar por parte das forças da coligação, ao mesmo tempo que bombardeavam alvos militares, numa estratégia assumida e afirmada de conquista dos 'corações e mentes' da população civil que, na realidade, não conseguia distinguir entre actores militares e actores humanitários. Enquanto alguns autores, como Barry e Jefferys, consideraram esta fusão de mandatos e objectivos como inevitável e até desejável em contextos tão complexos, para mais eficazmente alcançar a paz e a estabilidade no território (Barry e Jefferys, 2002), outros têm defendido que, ao colocar os objectivos militares, políticos e humanitários sob a mesma autoridade e agenda, se corre o risco de os objectivos e princípios humanitários ficarem totalmente comprometidos por uma estratégia que transforma a prestação de auxílio humanitário num meio para alcançar e legitimar objectivos político-militares muito mais amplos e discutíveis. Neste sentido, a linha de separação entre acção humanitária e acção militar tal como está plasmada no direito internacional humanitário não deve ser ultrapassada na medida em que, apesar de haver

partilha das áreas de actuação, os objectivos de ambos os actores são efectivamente distintos (Hofman, 2010: 5). Um exemplo prático dessa confusão foram as *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's), que foram criadas após a intervenção militar no Afeganistão para garantir maior segurança às populações e facilitar a reconstrução e o desenvolvimento económico do país, servindo-se deliberadamente de projectos de natureza humanitária para conseguir, ao mesmo tempo, alcançar objectivos militares como a recolha de informação sobre grupos terroristas baseados no país. Estas equipas, compostas por elementos civis, humanitários e militares, foram enviadas para áreas fora de Cabul para implementação de programas humanitários através da cooperação com antigos senhores da guerra e com as suas estruturas de poder, o que lhes conferia, portanto, uma certa legitimidade aos olhos da população afegã. As agências humanitárias mais independentes, por outro lado, enfrentaram imensas dificuldades de acesso às populações, uma vez que estes mesmos senhores da guerra cobravam taxas à ajuda humanitária por forma a gerar outras fontes de rendimento. Além disso, estas PRT's assumiram um mandato extraordinariamente amplo na reconstrução do Afeganistão, na colaboração com actores militares, tribais e religiosos centrais na estrutura de poder afegã, na monitorização e controlo dos projectos implementados pelas várias organizações de desenvolvimento e reconstrução, e na assistência ao processo de implementação das forças militares e de segurança da ONU e do exército afegão nas várias províncias do país. As PRTs, em parceria com o governo afegão, as Nações Unidas, os doadores e algumas ONGs, garantiam o desenvolvimento e a assistência necessários e, em alguns casos, apoiavam directamente os projectos de assistência que procuravam responder às necessidades imediatas e de capacitação a nível local. Neste quadro de acção, além de criar tensões e confusões indiscutíveis entre actores militares, políticos e humanitários, este mandato alargado constitui uma clara subversão dos objectivos humanitários, aumentando os riscos de segurança no terreno para todos os actores humanitários que ficaram de fora deste quadro de acção integrado.

Também no caso do Iraque em 2003, a assistência humanitária foi uma parte integrante dos planos de intervenção militar que se caracterizaram, por um lado, por ataques cirúrgicos com vista a minimizar as baixas civis e, por outro lado, pelo fornecimento de alimentos e medicamentos pelas forças da coligação (Torrenté, 2004). Foi inclusivamente criado um Gabinete para a Reconstrução e Assistência Humanitária no seio do Pentágono com o objectivo de responder imediatamente às necessidades humanitárias e de reconstrução, em

paralelo coma intervenção militar. Com essa estrutura, o papel e o envolvimento das agências humanitárias foram significativamente limitados por uma agenda político-militar, na base de uma doutrina assente no princípio do 'ou estão connosco ou estão contra nós', o que significava que as organizações humanitárias dispostas a trabalhar em contextos tão polarizados teriam de obedecer às regras e aos princípios de acção subjacentes à intervenção militar. Ora, se isto era algo mais ou menos comum e aceite entre as organizações norte-americanas (as quais, numa abordagem de tipo wilsoniano, tradicionalmente abraçam os objectivos de política externa americana em troca de apoio financeiro), entre organizações europeias (maioritariamente inspiradas pelo humanitarismo clássico de Henry Dunant) este tipo de cooptação não foi bem acolhida. Neste contexto, muitas procuraram manter a sua independência, desempenhando as suas actividades à margem da intervenção militar e resistindo à pressão exercida pelas forças da coligação, mas confrontando-se frequentemente com as limitações e desafios de um contexto altamente polarizado. Como ficou demonstrado pelos ataques às instalações da Cruz Vermelha em Bagdad, por exemplo, nem mesmo a manifestação pública de oposição à intervenção militar impediu que estas organizações fossem constantemente associadas aos objectivos e estratégias militares e inclusivamente alvos da violência e dos ataques dos grupos insurgentes. Em circunstâncias tão complexas, torna-se portanto fundamental repensar o papel e o lugar das forças militares na esfera humanitária. O que se pode concluir com esta análise é que, apesar das mudanças significativas no contexto internacional e no tipo de crises que requerem intervenções de larga escala por parte da comunidade internacional no pós-Guerra Fria, os resultados alcançados por este 'novo humanitarismo' não têm sido particularmente satisfatórios, em especial na sua versão pós- 11 de Setembro de 2001.

Conclusão

Ao observarmos o estado da assistência humanitária em contextos de conflitualidade violenta interna a partir da segunda metade da década de 1990 e, em especial, após o 11 de Setembro de 2001, podemos retirar duas conclusões: a primeira é que os obstáculos e as dificuldades na prestação de ajuda humanitária têm sido largamente causados pelo desrespeito flagrante de grande parte das normas de direito internacional humanitário, tanto por parte de combatentes como por parte dos vários actores que agem em nome da comunidade internacional; a segunda é que deveria procurar-se uma relação mais adequada e benéfica entre acção

humanitária, política e militar, de preferência no sentido de soluções mais coerentes para este tipo de crises e evitando, o mais possível, a subordinação do humanitarismo à política (Rey e Lugo-Correa, 2002: 25; Armiño e Zirion, 2010). Em cenários tão complexos e dinâmicos, parece-nos útil sublinhar algumas ideias importantes. Em primeiro lugar, apesar de a neutralidade ser um princípio de acção importante em determinadas situações e que deve, sempre que possível, ser respeitado e aplicado – sobretudo para evitar a politização negativa da assistência humanitária –, a sua utilidade tem sido seriamente questionada por muitos actores humanitários. Há que ter consciência de que, para se conseguir uma ajuda humanitária eficaz, princípios como estes não devem ser vistos como absolutos, mas antes como guias de acção operacionais que devem ser adaptados aos contextos complexos em que são aplicados, mas nunca à custa do sofrimento e das vidas das vítimas. Em segundo lugar, cooperação, coordenação e complementaridade entre diferentes actores tornam-se elementos essenciais para responder de forma eficaz e sustentável a estas crises. Esta mudança torna-se ainda mais importante numa altura em que os vários actores tropeçam literalmente uns nos outros, em que os vários mandatos se sobrepõem e a competição por recursos e visibilidade é cada vez maior. Em terceiro lugar, num mundo em que a ajuda humanitária é cada vez mais usada como instrumento de política externa por parte de muitos governos ocidentais, a garantia e a manutenção de um espaço humanitário livre de condições políticas torna-se uma condição ainda mais fundamental. É um facto indiscutível que, além do objectivo fundamental de salvar vidas e minimizar o sofrimento humano, a assistência humanitária também visa a protecção dos direitos das vítimas. Nesse sentido, é essencial garantir que, quando estamos perante sofrimento humano extremo, o imperativo humanitário prevaleça sobre objectivos de natureza política, militar ou económica. Como refere, e bem, José Sanahuja, no imaginário colectivo a ajuda humanitária é uma das expressões mais imediatas e eficazes do princípio de compaixão, solidariedade e compromisso para com a vida e a dignidade humanas (Sanahuja, 2002: 7). De facto, ao prestar ajuda, os governos doadores e as agências humanitárias dão às pessoas alguma esperança de que as circunstâncias poderão melhorar e de que poderão voltar a gozar dos seus direitos, participando plenamente no seu próprio desenvolvimento e bem-estar. Torna-se, por isso, essencial que os vários obstáculos e desafios que hoje se enfrentam nesta área não retirem valor à acção humanitária, mas que, pelo contrário, possam ser uma oportunidade para reforçar a sua eficácia e o seu potencial. Numa era caracterizada por uma guerra mal definida contra um inimigo igualmente mal

definido, a ser travada por quaisquer meios e colocando tantos desafios ao trabalho humanitário, esta pode ser considerada uma tarefa difícil, se não mesmo impossível de cumprir. Contudo, é nossa opinião que esta 'guerra contra o terrorismo' não deve ser vista como um *momentum* perdido, antes como uma oportunidade para repensar seriamente o lugar e o papel de um humanitarismo independente, imparcial e incondicional nos actuais contextos complexos de crise humana.

Referências bibliográficas

- Armiño, Karlos Pérez; Zirion, Iker (2010), "La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas", *Cuadernos de Trabajo*, 51. Bilbao: Hegoa.
- Armiño, Karlos Pérez (2002), "La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo", *Cuadernos de Trabajo*, 33. Vitoria-Gasteiz: Hegoa.
- Atmar, Mohammed; Goodhand, Johnathan (2001), "Coherence or Cooption?: Politics, Aid and Peace-building in Afghanistan", *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a069.htm>.
- Barry, Jane; Jefferys, Anna (2002), "A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response", *Humanitarian Practice Network Papers*, 37.
- Castilla, José (2002), "Ayuda humanitaria suministrada por los ejércitos: el ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias en Afganistán", *Cuadernos para el debate*, 14.
- Curtis, Devon (2001), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. London: Overseas Development Institute.
- Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging between Development and Security*. London: Zed Books.
- Fox, Fiona (2001), "A New Humanitarianism: A New Morality for the 21st Century?", *Disasters*, 25(4), 275-289.
- Hofman, Michiel (2010), *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*. MSF, SpecialReport.
- Macrae, Joanna *et al.* (1994), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London/New York: Zed Books.

- Minear, Larry; Weiss, Thomas (1993), *Humanitarian Action in Times of War*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Rey, Francisco; Lugo-Correa, Victor (2002), *El Debate Humanitario*. Barcelona: Icaria.
- Rey, Francisco (1998), "Visiones de la Acción Humanitaria en 1997", in *Anuario CIP 1998, Guerras Periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos*. Barcelona: Fundación Hogar del Empleado/Icaria.
- Roberts, Adam (1996), "Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Political Vacuum", *Adelphy Paper*, 305.
- Sanahuja, Jose Antonio (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Barcelona: Icaria/Intermón Oxfam.
- Slim, Hugo (2001), "Military Intervention to Protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective", *International Council on Human Rights Policy*.
- Torrenté, Nicolas de (2004), "Humanitarian Action and Attack: Reflections on the Iraq War", *Harvard Human Rights Journal*, 17.
- Torrenté, Nicolas de (2002), "The War on Terror's Challenge to Humanitarian Action", *Humanitarian Exchange*, ODI HPN, 22.