



○ HUMANITARISMO EM MUDANÇA

DO SOCORRISMO AOS
INTERVENCIONISMOS

JOSÉ MANUEL PUREZA
DANIELA NASCIMENTO

Esta obra pretende mapear e analisar os principais debates em torno do humanitarismo, seus propósitos e dilemas fundamentais. A partir de uma contextualização ao nível da evolução da conflitualidade internacional e das raízes históricas da ideologia humanitária e seus princípios fundamentais, identificam-se as marcadas diferenças entre o humanitarismo originário – de ambição eminentemente socorrista e cujo alcance obedece a um código de princípios como a imparcialidade e a independência – e o humanitarismo de agenda ampla, entrecruzado com as políticas de pacificação, de construção institucional ou de desenvolvimento. Esta análise pretende igualmente abrir espaço para uma reflexão mais aprofundada sobre o lugar e papel da ação humanitária, seus atores e princípios, no quadro de lógicas de intervenção e intervencionismo global, bem como sobre os desafios que se colocam à teoria e prática da ação humanitária e os dilemas que a atravessam.



I N V E S T I G A Ç Ã O



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Cristoph von Toggenburg – Direitos do Comité Internacional
da Cruz Vermelha

INFOGRAFIA

Pedro Matias

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2543-0

ISBN DIGITAL

978-989-26-2544-7

DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2544-7>

A presente publicação resulta de trabalho desenvolvido pelos autores com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ao abrigo do Financiamento Plurianual de Unidade I&D (UIDP/50012/2020).



O
HUMANITARISMO
EM MUDANÇA

DO SOCORRISMO AOS
INTERVENCIONISMOS

JOSÉ MANUEL PUREZA
DANIELA NASCIMENTO

(Página deixada propositadamente em branco)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

PARTE I — O HUMANITARISMO SOCORRISTA 17

**Capítulo 1 — A construção da ideologia humanitária clássica:
origens, fundamentos e princípios 19**

1. Do simbolismo ao legado de Henri Dunant 21
2. Para lá do simbolismo: o surgimento de um regime
humanitário internacional. 24
3. O humanitarismo dos princípios clássicos 27
4. Do legado à prática humanitária 33

**Capítulo 2 — A ação do Comité Internacional
da Cruz Vermelha: da herança de Dunant aos
limites da neutralidade 37**

1. O Movimento Internacional da Cruz Vermelha:
a institucionalização do humanitarismo clássico
e o papel do Comité Internacional da Cruz Vermelha 38
2. O humanitarismo clássico em ação 43
3. Os limites dos princípios humanitários: a neutralidade
em questão 47
4. Repensar ou não o humanitarismo? 53

**PARTE II — O “NOVO HUMANITARISMO”:
POLITIZAÇÃO, CONTENÇÃO E RESILIÊNCIA 57**

Capítulo 1 — Do minimalismo ao intervencionismo 59

**Capítulo 2 — A narrativa hegemônica sobre
o novo humanitarismo 65**

1. Novo em relação a quê? 66
2. As “novas guerras” e as “emergências políticas complexas” 69
3. Neutralidade e cumplicidade 74
4. O humanitarismo libertado 77
5. A viragem consequencialista 81
6. Transição paradigmática e cisma na ordem humanitária 82

**Capítulo 3 — A narrativa contra-hegemônica sobre
o novo humanitarismo 85**

1. O novo já estava no velho 86
2. A colonialidade do novo humanitarismo 91
3. A guerra humanitária 98
4. E depois da politização? 105

Capítulo 4 — Da reforma à contrarreforma 111

1. Transformar para conter 113
2. A modéstia de volta 120
3. Do humanitarismo liberal para o humanitarismo neoliberal:
nada se perde, tudo se transforma 124

**PARTE III — RECONFIGURAÇÕES ATUAIS
DO HUMANITARISMO. 129**

**Capítulo 1 — A indústria humanitária: profissionalização,
standardização e coordenação 131**

1. O mercado humanitário: da desregulação à autorregulação. 135
2. Do voluntarismo bem-intencionado aos códigos
de boas práticas. 138
3. Da dispersão à governação global da indústria humanitária 143
4. A revolução da responsabilidade 148

Capítulo 2 — Entre a integração e a securitização da ação humanitária: os limites do humanitarismo ‘fortificado’	155
1. O humanitarismo no quadro das missões integradas e multidimensionais de paz	159
2. O nexó segurança-humanitarismo e os seus limites: da ajuda como ‘indústria’ à <i>bunkerização</i> da ajuda	163
3. Sobre como repensar o humanitarismo contemporâneo	168
 CONCLUSÃO	 175

(Página deixada propositadamente em branco)

INTRODUÇÃO

O lado bom do que outrora Rousseau designou por “sentimentos naturais” abarca uma constelação de motivações para a concretização do impulso moral de prestar assistência a quem está em situação de especial fragilidade: o altruísmo, a solidariedade, a compaixão, o amor ao próximo, a piedade. Humanitarismo é o nome atual dessa constelação. Nas palavras de David Rieff (2002: 57), “chamamos hoje humanitarismo ao que os nossos antepassados chamavam caridade.” Na verdade, antes de ser prestação de socorro a vítimas de conflitos e de desastres, o humanitarismo foi, na viragem do século 18 para o século 19, um movimento de reforma social centrado e profundamente associado aos sistemas penitenciários, ao alívio da miséria, ao tratamento das doenças mentais severas e ao prolongamento dessa crença, misto de cristã e iluminista, na “promoção humana” que serviu de justificação à representação ideológica benigna do colonialismo, entendido como “missão civilizadora” dos “povos primitivos”.

Esse movimento inicial foi animado por uma convergência entre capitalismo, iluminismo e cristianismo na formação de um imperativo ético de responsabilidade para com quem nos é distante. Como lembra Michael Barnett (2008: 247), a ampliação dos

circuitos de produção e de consumo pelo capitalismo determinou a ampliação da imaginação — e, conseqüentemente, da escala — dos laços sociais, dos gestos que os densificavam e das omissões que operavam contra eles. A isso, o cristianismo juntou a convocação de cada um à mudança social. E o iluminismo juntou confiança na razão e na tecnologia para diminuir o sofrimento e a fragilidade humana e melhorar as vidas. A específica articulação entre a política internacional e a compaixão organizada resultante da dinâmica que acabamos de descrever está longe de ser uma realidade recente. É comum referir a obra de Henri Dunant “Memória de Solferino”, publicada em 1862, como a referência fundadora dessa relação por, nesse contexto particular, conceber o humanitarismo enquanto expressão e materialização do princípio de solidariedade direcionado aos combatentes feridos, vítimas da guerra, assegurado através da assistência médica imediata em campo de batalha, sem interferência nas motivações da guerra e sem posicionamento relativamente às suas causas. O mesmo Michael Barnett (2007: 1) vinca impressivamente essa centralidade dos ecos de Solferino no humanitarismo moderno: “A batalha de Solferino tornou-se, para o humanitarismo moderno, no que os Tratados de Vestefália tinham sido para a política internacional moderna”. Essa temporização e o foco exclusivo colocado na reação “humanista” à barbárie dos campos de Solferino é, porém, um dispositivo que deixa na penumbra o facto de, ao mesmo tempo que Dunant organizava uma resposta humanitária à guerra, toda a dominação colonial estar a ser ideologicamente legitimada através de invocação da “proteção” dos povos colonizados, esse “fardo do homem branco” enunciado por Kipling em 1899. A emergência do movimento humanitário internacional e do Direito Internacional Humanitário, inspirados ambos na mensagem de Dunant, é, pois, apenas um dos lados de uma história marcada por luzes e sombras, pelas intensas contradições de que falava Walter Benjamin nas *Teses sobre o Conceito*

de História (1940) “Nunca há um documento da cultura que não seja, ao mesmo tempo, um documento da barbárie.”

Não sendo, pois, uma realidade nova, há algo novo no lugar conferido ao humanitarismo no nosso tempo. E essa novidade é a pujança do humanitarismo como categoria ideológica e política. Vivemos, com efeito, num tempo em que o humanitário deixou de ser um campo lateral e de expressão episódica para se tornar numa referência central da ação pública. A proliferação de organizações ‘humanitárias’, a qualificação de inúmeros conflitos armados, internos e internacionais, como ‘crises humanitárias’ e de desastres naturais como ‘catástrofes humanitárias’ ou a própria justificação das políticas sociais de escala local ou nacional como sendo respostas a ‘exigências humanitárias’ ilustram bem essa centralidade do humanitário nas sociedades contemporâneas. O ascendente da linguagem do sofrimento e da compaixão sobre a linguagem da justiça e do interesse é um traço de identidade do tempo presente. Usado com genuinidade ou apenas como dispositivo de mobilização de apoios para operações de mercado ou de *realpolitik*, o discurso humanitário passou a ser um mecanismo quase infalível de legitimação da ação pública. Didier Fassin (2010: 10) chama a atenção para que “essa tensão entre desigualdade e solidariedade, entre relação de dominação e relação de entreajuda é constitutiva de todo o governo humanitário”, entendido este como o conjunto dos dispositivos de administração e regulação das vidas precárias, como as dos requerentes de asilo, dos estrangeiros em busca de proteção, das vítimas de catástrofes naturais ou de quem foge de uma guerra, convocando sentimentos morais para fundamentar a formulação de respostas organizadas a essas expressões de sofrimento alheio. O espetáculo dantesco do sofrimento no campo de batalha de Solferino, que moveu Henri Dunant a lançar o caminho do socorro humanitário internacional e que se materializou na criação do Comité Internacional da Cruz Vermelha, foi assumindo

outros nomes ao longo do tempo: Biafra, Somália, Darfur, Bósnia, Iraque, Afeganistão, Kosovo, Ruanda, Haiti, Síria, Lesbos e Gaza. E tantos, tantos outros. A começar pelos de catástrofes naturais imensas como os furacões Mitch e Katrina, o ciclone Idai, os sismos de Gujarat, de Port-au-Prince ou da Turquia e Síria ou o tsunami de Sumatra e Aceh. Nesses lugares de ‘desastre humanitário’ e de ‘ação humanitária’, ganhou sempre corpo o que Agamben refere ser uma diferenciação entre os direitos do cidadão e os direitos humanos, ou seja, uma política de proteção das vidas que não é função da nacionalidade, mas sim de um imperativo de ação devida a todas as vítimas de conflitos ou de catástrofes, independentemente de quaisquer outros atributos.

O humanitarismo contemporâneo é, pois, um campo historicamente formado e politicamente disputado. São essas duas dimensões — percurso histórico e disputa programática — que este livro procura analisar. Organizamos essa análise em três partes. Na primeira, estudamos a formação e estruturação interna do chamado humanitarismo clássico, de perfil dunantista, e em que o imperativo de humanidade é balizado por princípios fundamentais de humanidade, imparcialidade, independência e neutralidade. O alcance restrito da ação humanitária assim pensada — uma ação estritamente socorrista e emergencial, orientada no curtíssimo prazo para a salvação de vidas sob risco imediato e em contextos de conflito armado ou de catástrofe natural — foi aquele que se ajustou melhor ao sistema internacional imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, em que a soberania dos Estados, quer dos consolidados a norte, quer dos emergentes a sul, era assumida como referência fundamental e intransponível de qualquer ação de escala transnacional.

Partindo deste enquadramento conceptual e prático, a segunda parte deste livro estuda a transformação operada no discurso e na prática do humanitarismo no pós-Guerra Fria. Essa transformação consistiu numa substancial ampliação do mandato humanitário

e na reconhecida assunção quer de uma natureza política da ação humanitária quer da inerente leitura crítica da sua neutralidade, rompendo com o caráter espartanamente socorrista do humanitarismo na sua versão dunantista. Mas a leitura dessa mudança está longe de ser linear ou consensual. Há, por um lado, uma narrativa hegemônica desse processo que o justifica pela alegada mudança dos cenários de conflitualidade internacional que teriam passado a ser marcados pelas chamadas as ‘novas guerras’ e pelos ‘Estados falhados’ geradores de ‘emergências políticas complexas’ que deixaram visíveis as limitações e dificuldades de resposta a partir dos pressupostos tradicionais e clássicos. Neste quadro, os mais críticos sublinham quão limitadas e até insustentáveis — até mesmo inaceitáveis — teriam passado a ser as respostas assentes nos princípios clássicos de neutralidade, imparcialidade e humanidade perante a complexidade das novas realidades de crise humanitária, marcadas pela ‘barbárie’ e, sobretudo, pela enorme dificuldade em distinguir entre perpetradores e vítimas da violência e das crises. No novo humanitarismo, prevalece então a ideia de que o trabalho humanitário de salvar vidas e minorar o sofrimento no imediato é apenas o primeiro momento de um processo que tem de prosseguir com a criação de condições para que essas vidas permaneçam por si próprias, o que supõe uma série de intervenções de reconfiguração política, económica, institucional, e social. Sublinha-se e justifica-se, assim também, uma certa grandeza moral e política alcançada por uma visão normativa das relações internacionais espelhada na centralidade dos direitos humanos, do desenvolvimento humano e da segurança humana. Mas esta leitura da emergência de um novo humanitarismo e da sua articulação prática com as políticas de reconstrução pós-conflito e de transformação estrutural das sociedades em causa é disputada por quem vê nela uma expressão de colonialidade, no sentido em que reflete e promove uma reconfiguração da dominação do centro sobre as periferias turbulentas,

seja por via da moldagem das instituições e das políticas seja mesmo por via do recurso à força (a guerra travestida de ‘intervenção humanitária’ ou de ‘responsabilidade de proteger’). Nesse sentido, salientamos ainda as transformações operadas sobretudo nas últimas duas décadas, em que também o novo humanitarismo liberal é redefinido a partir de dois traços fundamentais: assumindo como desígnio a contenção das crises da periferia, prevenindo o alastramento dos seus efeitos para o centro (humanitarismo de contenção); e focando-se na criação de capacidades nas vítimas para serem empreendedoras da sua própria saída da condição de vítimas (humanitarismo de resiliência). Estas duas roupagens ‘renovadas’ de humanitarismo são também objeto de análise e discussão crítica nesta parte, em virtude dos muitos questionamentos que suscitam, nomeadamente o facto de se manterem como formas dominantes de intervencionismo — ainda que afirmado como benigno — e de promoverem relações reconfiguradas de poder que são a expressão da viragem de um liberalismo triunfante para um neoliberalismo que se faz de poder-em-negação.

Por fim, na terceira e última parte, apontamos e sublinhamos como particularmente visíveis e importantes duas dinâmicas do humanitarismo contemporâneo que estão a dar-lhe uma nova configuração e que são ainda caminhos em aberto. A primeira é a da sua profissionalização, da sua constituição como ‘indústria’ ou como ‘setor’ da economia global, com os seus mecanismos de financiamento e de governação próprios, mas obviamente inseridos nesse quadro global. Ora, no que, à primeira vista, parece ser um paradoxo, esta consolidação da indústria humanitária no quadro da economia global vai de par com uma securitização crescente das operações e das crises humanitárias, no sentido não só de uma combinação entre o trabalho humanitário e as reformas do setor de segurança em cada Estado objeto de intervenção, mas também no sentido de uma adoção de estratégias cada vez mais

robustas de proteção dos trabalhadores humanitários, que atinge mesmo laivos de “bunkerização”, frequentemente geradores de novas inseguranças e dilemas.

Devemos agradecimentos aos nossos colegas Raquel Freitas, Joaquin Alcaide Fernández e Marcos Farias Ferreira, que se disponibilizaram para ler versões iniciais de partes deste livro. Os seus comentários e sugestões enriqueceram muito os conteúdos desta obra.

Referências Bibliográficas

- Barnett, M. 2007. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca e Londres, Cornell University Press
- Barnett, M. 2008. Humanitarianism as a scholarly vocation, in Barnett, M. e Weiss, T. (coords.), *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 235-263.
- Fassin, D. 2010. *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Paris: Gallimard/Seuil/EHESS
- Rieff, D. 2002. *A bed for the night. Humanitarianism in crisis*. Londres: Vintage

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE I

O HUMANITARISMO SOCORRISTA

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DA IDEOLOGIA HUMANITÁRIA CLÁSSICA: ORIGENS, FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS

Uma das características e fundamentos do humanitarismo é a afirmação de uma humanidade universal e comum e o reconhecimento da humanidade em cada pessoa, sendo por isso frequentemente encarado como um ato simbólico de empatia num mundo profundamente desigual e marcado pela desumanidade, violência e sofrimento humanos, que se procura aliviar. A definição de ação humanitária e de humanitarismo da qual se parte remete para um conjunto de atividades de assistência a vítimas de crises humanitárias com vista a aliviar o sofrimento humano decorrente dessas mesmas crises, sejam elas resultantes de conflito ou catástrofe natural. Ou seja, a ideia por detrás do humanitarismo é que em casos de sofrimento humano extremo, atores externos podem — e devem — garantir ajuda às vítimas desse sofrimento (Vaux, 2006: 1).

A génese da ideia de humanitarismo é muitas vezes referida como estando associada ao discurso político, religioso ou filosófico. Já no século 18 Jean Jacques Rousseau, no seu *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*,

por exemplo, defendia que as sementes da ação humanitária se podiam encontrar na própria humanidade: “É ela [a piedade] que nos leva, irrefletidamente, em socorro daqueles que vemos sofrer” (Rousseau, 1989: 79 [1755]). Tal remete para a ideia de que todas as virtudes sociais, como a clemência, a humanidade, a benevolência e a amizade, decorrem da identificação de quem dá assistência com quem sofre. De facto, como veremos adiante, o humanitarismo preocupa-se com a afirmação de uma humanidade universal e comum e com o reconhecimento da humanidade em cada pessoa e é, também por isso, muitas vezes, visto como um ato simbólico de empatia num mundo profundamente desigual e marcado pela desumanidade, violência e sofrimento humanos, que procura aliviar (Pupavac, 2006: 47). Também Immanuel Kant expandiu a noção de solidariedade global ao associar a ideia de paz e segurança interna e internacional com a ideia de promoção e proteção da dignidade humana individual, o que, em alguma medida, tem ligações a um espírito e ação de natureza mais humanitária. São também recorrentes as referências ao Judaísmo, Cristianismo e Islamismo enquanto raízes dos princípios e códigos de conduta humana que requerem que uma pessoa reconheça as suas obrigações e responsabilidades face aos mais necessitados, deixando de parte o autointeresse ou benefícios próprios.

Apesar da importância e relevância destas raízes históricas e filosóficas, focar-nos-emos, para os propósitos deste livro, naquelas que consideramos serem as origens e fundamentos do chamado humanitarismo clássico ou Dunantista e que recuam a meados do século 19, em particular ao ano de 1859, aquando da Batalha de Solferino. Olhamos, neste primeiro capítulo, para as origens, trajetória histórica e normativa desse humanitarismo clássico, mas também para aquelas que são as suas bases legais e os princípios que caracterizam essa conceção original e mais clássica do humanitarismo e da ação humanitária, procurando perceber

de que forma moldou, e com que limites, o sistema humanitário internacional contemporâneo.

1. Do simbolismo ao legado de Henri Dunant

A evolução histórica da ação humanitária, para além de disputada em termos das suas origens, constituiu-se em grande medida enquanto processo reflexivo, de resposta a crises e à violência da guerra aplicando-se essencialmente a dois tipos de contexto: numa primeira fase em contexto de guerras e, mais tarde, também no contexto de catástrofes naturais. Em ambos os contextos, a ideia por detrás do humanitarismo é que em casos de sofrimento humano extremo, atores externos podem — e devem — garantir ajuda às vítimas desse sofrimento (Vaux, 2006: 1). A este nível, e para melhor balizar a análise que pretendemos fazer, é importante distinguir entre dois conceitos ou ações frequentemente confundidas neste debate: ação/assistência humanitária *vs* intervenção humanitária. Para efeitos da nossa análise, a ação humanitária remete para ações que visam responder e aliviar o sofrimento humano em contextos de crise humanitária decorrente de conflito ou catástrofe natural, enquanto que intervenção humanitária remete para uma intervenção de cariz militar, implicando o uso da força, por parte de um ou mais atores externos, no território soberano de um Estado, sem a sua autorização e com o objetivo de pôr fim a violações graves dos direitos humanos perpetrados, nesse Estado, contra a sua população (Pape, 2012)¹. Nesse sentido, e sem negar a importância e simbo-

¹ Esta distinção é importante, desde logo porque ela permite que não se confunda a análise da essência, propósito e papel desempenhado pelo humanitarismo e ação humanitária nas suas várias conceções — clássica ou nova — com a análise das situações em que é se discutem formas de intervenção e resposta mais ampla a situações de violações dos direitos humanos em larga escala e que também configu-

lismo das referências às origens e tradições religiosas e filosóficas, é partindo desta característica reativa em contextos de guerra que inevitavelmente associamos a fundação do humanitarismo, na sua conceção dita clássica, a 1859 e, mais especificamente, ao momento em que Henri Dunant, jovem empresário suíço em viagem de negócios por Itália, é testemunha da Batalha de Solferino, a qual opunha os exércitos franco-italiano e austro-húngaro. Considerada a última das grandes batalhas europeias em que cerca de 300.000 soldados de duas monarquias reinantes se opunham militarmente no campo de batalha, Solferino foi também considerada uma das mais brutais e sangrentas de sempre: travada em cerca de quatorze horas num único dia, resultou na morte de 14.000 soldados e cerca de 800 desaparecidos em combate e do lado austro-húngaro e na morte de 15.000 soldados e 2000 desaparecidos do lado francês (Slim, 2021: xxix). Incrédulo e em choque com a brutalidade daquela guerra e as suas consequências humanas mais dramáticas, resultantes também do tipo de armamento particularmente danoso que se usava nas guerras de então, Dunant sentiu a urgência de agir e responder ao sofrimento humano de todos aqueles deixados feridos e a morrer no campo de batalha, consciente de que a vida e dignidade humanas não poderiam ser esmagadas ou ignoradas daquela forma. Para concretizar esse imperativo humanitário, Dunant mobilizou médicos militares e civis, padres e centenas de mulheres voluntárias e montou hospitais de campanha em igrejas e outros espaços locais onde se pudesse prestar cuidados médicos aos feridos, aliviar o sofrimento dos moribundos e até escrever mensagens de consolo aos familiares de todos os soldados mortos. Todos, sem qualquer distinção (Slim, 2021: xxv; Maxwell e Gelsdorf, 2019: 22; Weiss, 2013). E essa é a marca fundamental da mensagem humanitária de

ram situações de crise humanitária. Estes termos são frequentemente referidos como sendo sinónimos, mas envolvem, na realidade, diferentes princípios legais e políticos.

Henri Dunant e de todos os que o apoiaram neste esforço nas semanas que se seguiram à batalha. A outra característica fundamental do humanitarismo dito clássico e de inspiração dunantista não se prende com o facto de ser inédito, até porque a prestação de cuidado e assistência em contexto de violência não era algo incomum. De acordo com Hugo Slim (2021: xxvi; Maxwell e Gelsdorf, 2019), a marca de Dunant foi prever e sublinhar a necessidade de institucionalização desse auxílio humanitário imperativo nestes contextos de guerra e de definição de regras e leis internacionalmente reconhecidas que enquadrassem essa mesma ação. Para cumprir esse objetivo, e já depois desse episódio tão marcante, Dunant regressou a Genebra e decidiu escrever sobre a sua experiência em Solferino. No livro “As Memórias de Solferino” (1986 [1862]), Henri Dunant deixa então aquela que era a sua visão humanitária: à crueldade e sofrimento resultantes da guerra deveria sempre corresponder um imperativo humanitário de ajudar e assistir. Nesse sentido, defendia que todas as nações deveriam estabelecer sociedades e estruturas nacionais de base voluntária para prestar essa assistência e cuidado a feridos e doentes em combate. A afirmação deste espírito humanitarista de Henri Dunant culminou, ainda em 1862 e com a ajuda de Gustave Moynier (Presidente da Sociedade de Bem-Estar de Genebra), do General Dufour, entre outros, na criação de um Comité para Assistência a Feridos, destinado a assegurar assistência e cuidados médicos a todos os envolvidos em contextos de guerra. Esse Comité viria a dar lugar, em 1863 e no quadro de uma conferência que juntou em Genebra representantes de dezassete países, ao que hoje conhecemos como Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) (Slim, 2021; Maxwell e Gelsdorf, 2019; Barnett, 2011). Os seus esforços e a sua perseverança na necessidade de institucionalizar esta ideia de humanitarismo na resposta às atrocidades e sofrimento decorrentes da guerra valeram a Henri Dunant o Nobel da Paz em 1901.

2. Para lá do simbolismo: o surgimento de um regime humanitário internacional

A importância e simbolismo destes acontecimentos para a comunidade humanitária mais ampla assenta no facto de que representam a convergência de quatro desenvolvimentos fundamentais no contexto humanitário: a afirmação e consolidação da ideia de ação humanitária; a sua institucionalização, materializada na criação do CICV e das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha (que analisaremos mais à frente) em alguns casos quase simultaneamente, enquanto uma das organizações mais importantes e reconhecidas na resposta a crises humanitárias; a codificação e normatização da ação humanitária naquilo que hoje conhecemos como direito internacional humanitário; e, por fim, por parte das entidades soberanas, a aceitação destas normas e convergência de expectativas e comportamentos em torno da necessidade de respeito pelas mesmas em contexto de guerra e de necessidade humanitária.

Estes quatro desenvolvimentos contribuíram para a constituição daquilo a que podemos designar por regime internacional humanitário, na medida em que corresponde, grosso modo, àquela que é a conceptualização de regime internacional proposta por Stephen Krasner e a qual se pode aplicar a variadíssimas outras dimensões e áreas das relações internacionais, ajudando-nos a compreender os diferentes graus de cooperação e convergência de comportamento nessas mesmas áreas. De acordo com Krasner (1982: 186), um regime internacional corresponde a um conjunto de

“princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.”

De facto, olhando para aquela que foi a herança de Henri Dunant e de todos os que com ele deram corpo a esta conceção de humanitarismo, é possível identificar os vários pilares que permitiram a constituição deste regime fundamental. Desde logo, um pilar normativo materializado num vasto corpo de normas de direito internacional humanitário, o ramo de direito internacional aplicável em contextos de guerra e visando não apenas a proteção de determinadas categorias de pessoas direta ou indiretamente envolvidas na guerra- feridos e doentes em combate no mar, em terra, prisioneiros de guerra e população civil- , mas também o estabelecimento de regras e limites em termos de métodos de condução dessas mesmas guerras e armamento nelas usado (Maxwell e Gelsdorf, 2019). Ainda que com precedentes importantes² é comum um agrupamento dos textos fundamentais do direito internacional humanitário em dois conjuntos historicamente datados. O primeiro é o chamado “Direito de Haia” e reúne as convenções adotadas nas conferências internacionais ali realizadas em 1899 e 1907. A sua característica fundamental é a de ser um corpo normativo orientado prioritariamente para a limitação do modo de conduzir a guerra, com especial destaque para as normas de proibição da utilização de armamento causador de sofrimento excessivo ou desnecessário, como as munições expansíveis ou os gases asfixiantes.

O segundo conjunto é o chamado “Direito de Genebra”, hoje constituído por quatro tratados visando a proteção de quatro grupos específicos — feridos e doentes em combate no mar, feridos e doentes em combate terrestre, prisioneiros de guerra e população civil. Sendo tratados entre si independentes, a sua ratificação é variável,

² Referimo-nos designadamente às Convenções de Genebra de 1864, cujos princípios estabeleciam o dever de auxílio humanitário sem distinção com base na nacionalidade, a integridade do pessoal e infraestruturas médicas e o respeito pela cruz vermelha sobre fundo branco enquanto símbolo de neutralidade e de um espaço humanitário.

na medida em que os Estados podem escolher aqueles a que querem ficar vinculados por via da ratificação. Estas quatro Convenções foram complementadas, em 1977, com dois Protocolos Adicionais: um relativo à proteção de vítimas de conflitos armados internacionais e outro relativo à proteção de vítimas de conflitos armados não internacionais.

A par deste corpo normativo, o regime internacional humanitário comporta um pilar institucional, materializado no CICV, organização não-governamental responsável pela concretização dos objetivos e ideais associados ao humanitarismo clássico. Esta base institucional foi-se alargando a outros atores que, progressivamente, foram ocupando um espaço humanitário mais amplo, envolvendo inúmeras entidades com responsabilidades e impacto nas atividades humanitárias. Na visão dunanista, as sociedades que compunham a Cruz Vermelha, em particular as nacionais, tinham como missão contribuir para a criação de um movimento transnacional e cosmopolita que promovesse o respeito pela dignidade dos combatentes independentemente do uniforme que envergassem ou da condição em que estivessem, contribuindo assim para uma ideia de humanidade comum (Barnett, 2011: 81).

Por fim, o regime internacional humanitário assenta também num pilar de natureza mais procedimental e que interliga os pilares anteriores, desde logo através da implementação e fiscalização do cumprimento do quadro normativo humanitário internacional, no que diz respeito, por exemplo, ao tratamento de prisioneiros de guerra, uma responsabilidade atribuída desde o início e à luz das Convenções de Genebra, principalmente ao CICV, aspeto que será discutido mais adiante.

Neste sentido, ao envolver um conjunto de atividades, pressupostos de ação e princípios legais destinados a limitar os efeitos da violência e da guerra, esta conceção mais socorrista perfilhada pelo humanitarismo dunantista afirma-se a partir de uma ampla base

normativa que inclui direito internacional humanitário, mas também direito internacional dos direitos humanos, ambos ramos de direito particularmente importantes e aplicáveis em contextos de guerra. Contrariamente ao que se poderia pensar, a preocupação que lhe está subjacente não é pôr fim à guerra e à violência. Dunant tinha a noção de que tal seria um empreendimento difícil, se não mesmo impossível. O objetivo do humanitarismo clássico era, pois, acima de tudo, garantir a proteção da vida e dignidade humanas e todos aqueles que fossem vítimas da violência, tantas vezes indiscriminada, dessas mesmas guerras (Slim, 2021; Barnett, 2011). Tal como afirmou nas suas “Memórias de Solferino”: “não será uma questão de urgência, já que infelizmente nem sempre podemos evitar as guerras, tentar promover, ou pelo menos aliviar, num espírito humanista e verdadeiramente civilizado, os horrores da guerra?”³ (Dunant, 1962 *apud* Comité Internacional da Cruz Vermelha, 1986: 127).

3. O humanitarismo dos princípios clássicos

De forma geral, o humanitarismo clássico compreende um vasto leque de atividades que afirmam o humanismo e dignidade essenciais da humanidade, remetendo para prestação e fornecimento de ajuda alimentar e médica de emergência. Nesta concepção clássica e de pendor mais socorrista, o humanitarismo não trata apenas do que é suposto ser feito em situação de sofrimento humano, mas também de como essa ação deve ser levada a cabo (Weiss, 2013: 12; Maxwell e Gelsdorf, 2019). Nesse sentido, mune-se de um conjunto de princípios fundamentais para que a proteção e assistência

³ Tradução livre dos autores. No original: “Is it not a matter of urgency, since unhappily we cannot always avoid wars, to press forward in a human and truly civilized spirit the attempt to prevent, or at least to alleviate, the horrors of war?”.

possam ser prestadas da melhor forma e sem comprometer os seus objetivos e natureza. Tais princípios podem ser agrupados em dois conjuntos: os princípios substantivos e os princípios operacionais. Os primeiros remetem para aquela que é a essência do humanitarismo clássico e que tem no imperativo humanitário de agir a sua razão de ser — princípio de humanidade- e a exigência de prestação da assistência e cuidado a todas as vítimas sem qualquer discriminação em razão da religião, cor, etnia ou lado da guerra a que pertence — princípio de imparcialidade. O objetivo do princípio de humanidade é o de assegurar que todos os indivíduos são tratados de forma humana em todas as circunstâncias, colocando a humanidade como a única preocupação a ter em consideração no esforço humanitário. O princípio de humanidade exprime, assim, o valor moral fundamental do humanitarismo e que tem precedência sobre todos os outros. A imparcialidade enquanto princípio fundamental traduz a exigência de que a ação humanitária seja levada a cabo sem qualquer discriminação, relembrando-nos que todos os indivíduos são iguais nos seus direitos e sobretudo no seu sofrimento e de que ninguém deve ser privado da assistência necessária (Maxwell e Gelsdorf, 2019: 9-10). Ou seja, existem condições para levar a cabo a ação, nomeadamente a necessidade de que essa ação seja guiada por um princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos sejam assistidos em pé de igualdade e com base apenas nas suas necessidades. Tal como é defendido por Jorge Castilla (2002: 6)

“o objetivo da assistência humanitária é a preservação da vida e dignidade humanas. A sua área de atuação é especificamente em cenários de guerra, mas também em situações em que a vida e dignidade humanas estejam em risco. A ajuda deve ser prestada tendo em conta apenas as necessidades e ignorando interesses e considerações políticas, religiosas, étnicas ou de qualquer outro tipo”.

Nesse sentido, a imparcialidade não deve ser confundida com uma espécie de neutralidade matemática que consistiria em fornecer ajuda igual a cada parte envolvida, sob pretexto de não favorecer qualquer uma delas. Este princípio chave da ação humanitária tem, portanto, dois aspectos fundamentais: por um lado, a distribuição da ajuda e o tratamento humano de todas as vítimas deve ser levada a cabo sem qualquer distinção de raça, religião ou opinião política; e, por outro lado, na provisão e distribuição da assistência, incluindo assistência médica, deve ser dada prioridade aos mais necessitados. A proibição de discriminação subjetiva que implica uma despersonalização total da assistência; a proibição de discriminações objetivas, de caráter político, racial, religioso e o respeito pelo princípio de proporcionalidade, em que o socorro às vítimas é feito de acordo com as necessidades e com o grau de urgência — é esse o triplo alcance substantivo do princípio da imparcialidade.

Dirigidos, em primeira linha, aos trabalhadores humanitários, ambos os princípios têm como beneficiários as vítimas, procurando assegurar uma resposta humanitária que apenas tem como base as suas necessidades imediatas de proteção e assistência (Barnett, 2011; Castilla, 2002: 15-17; Weiss, 2013).

Por sua vez, os princípios operacionais têm as partes beligerantes como referência e destinatários diretos e remetem para uma ação que não toma partido na guerra nem dá vantagem a nenhuma das partes — neutralidade-, nem tem em conta as suas motivações — independência (Maxwell e Gelsdord, 2019: 10; Weiss, 2013). De forma mais concreta, a neutralidade humanitária consiste em levar as partes em conflito a aceitar que, por natureza, a assistência humanitária não é hostil, nem contribui para os esforços de guerra de nenhuma das partes beligerantes, permitindo não apenas chegar a todos aqueles que precisam de ajuda, mas também proteger os membros das organizações humanitárias de quaisquer hostilidades e ataques por parte das forças em confronto militar. Dada a sua centralidade na

condução dos esforços humanitários, a neutralidade tornou-se um dos princípios fundamentais mais marcantes da ação humanitária, em particular aquela representada pela Cruz Vermelha, na medida em que lhe foi permitindo, durante muito tempo, gozar da confiança de todas as partes, ao recusar abertamente envolver-se em controvérsias de natureza política ou ideológica. Não sem levantar questionamentos (Maxwell e Gelsdord, 2019: 10), como teremos ocasião de analisar na Parte II.

Todos estes princípios permitiram às organizações humanitárias mais clássicas chegar às populações em sofrimento e vítimas de crises humanitárias decorrentes de conflitos violentos e, assim, criar um espaço humanitário, uma espécie de ‘espaço sagrado’, uma área segura tanto para as vítimas como para os trabalhadores humanitários (Weiss, 2013: 13) em territórios e violentamente disputados pelas partes beligerantes. Estes princípios que guiam a ação humanitária parecem, assim, servir dois grandes propósitos: por um lado, funcionam enquanto ‘ferramentas’ para levar a cabo essa ação, no sentido em que garantem o quadro de referência para a tomada de decisões, muitas vezes difíceis, no terreno; e, por outro, funcionam como catalisadores da identidade das organizações humanitárias, na medida em que a sua codificação foi resultado da experiência das organizações humanitárias, mas contribuem simultaneamente para a delimitação das fronteiras da sua ação (Bernard, 2016: 16). Estes princípios permitem, assim, distinguir a resposta humanitária de outras formas de ajuda, na medida em que, partindo da experiência dos trabalhadores humanitários, garantem aos atores humanitários ‘uma bússola’ para melhor gerirem essas escolhas difíceis e dilemas relacionados com a definição de prioridades da ação ou com as tensões entre segurança dos seus trabalhadores e acesso às vítimas (idem: 7).

Gerador não apenas de consensos, mas também de desacordos e questionamentos do ponto de vista da sua eficácia, o humanitarismo

clássico foi, assim e desde a sua origem, justificado e legitimado por estes traços distintivos e que marcaram a afirmação de uma certa forma de prestar ajuda humanitária assente num conjunto de princípios éticos e valores fundamentais associados a uma visão do ser humano enquanto sujeito de direitos e dignidade e alegadamente desligada de qualquer ideologia política (Marcos e Cuerra-Lugo, 2002: 27; Barnett, 2011). Como afirma Barnett, na sua génese,

“o humanitarismo revelou ter um espírito emancipatório que pressupunha contrariar e esbater fronteiras de indiferença, criar novas formas de comunidade e obrigações entre os seus membros, estimulando novos compromissos por parte dos mais afortunados em relação ao bem-estar dos menos afortunados⁴” (2011: 55).

Com base nestes princípios e pressupostos, a ação humanitária levada a cabo por organizações de inspiração dunantista como a Cruz Vermelha, tinha subjacente a visão de que a ajuda prestada deveria ser vista como um direito universal e incondicional, colocando o imperativo humanitário de agir acima de quaisquer considerações ou constrangimentos burocráticos (Duffield, 2001: 77; Barnett, 2011). Este imperativo humanitário, partilhado por muitas organizações e atores, exclui quaisquer considerações que não passem pela provisão imediata de assistência onde seja necessária, independentemente de quaisquer ponderações ou potencial impacto negativo dessas ações. Distingue-se, por isso, da ideia de impulso humanitário, na medida em que este, contrariamente ao imperativo, pode permitir que outras alternativas sejam ponderadas em termos das condições e circunstâncias em que a ajuda humanitária seja

⁴ Tradução livre dos autores. No original: “Humanitarianism revealed an emancipatory spirit that included dissolving boundaries of indifference, creating new forms of community and obligations among its members, and instilling new kinds of commitments on the part of the fortunate to the welfare of the less fortunate”.

fornecida e assegurada. Nesse sentido, tanto o reconhecimento de um laço comum a toda a humanidade, com direitos e obrigações implícitos, como a justificação para comprometer a integridade da autoridade soberana caso esta falhe no cumprimento e respeito dos seus deveres relativamente ao bem-estar do seu povo, são parte integrante do humanitarismo clássico. Esta abordagem corresponde ao que Michael Barnett designa de humanitarismo de emergência (*relief humanitarianism*), uma abordagem marcadamente apolítica que permite um espaço livre de atuação aos atores humanitários (2011: 38). Nas palavras de Rony Brauman, antigo Presidente dos Médicos Sem Fronteiras (MSF), ‘o humanitarismo não é um assunto político e deve manter-se separado de quaisquer manobras políticas’ (*apud* Barnett, 2011: 38). Esta reivindicação de apoliticidade do humanitarismo deixa de fora deste campo um grande número de grupos e organizações de auxílio humanitário diretamente dependente de entidades governamentais e que na maior parte das vezes constituem o grande “bolo” da chamada ajuda humanitária.

Apesar destas nuances, que analisaremos mais adiante em termos daqueles que são os principais dilemas e desafios que colocam em termos da conceptualização e prática do humanitarismo, cristaliza-se em torno destes princípios uma certa ideia de humanitarismo que conta com um amplo apoio à escala global, ainda que ao longo dos tempos este se vá abrindo a transformações e novas interpretações, tornando-se mais complexo e fragmentado, e aplicando-se a cada vez mais situações. De facto, os acontecimentos que marcaram o sistema internacional no período entre guerras e, em particular, a II Guerra Mundial, levaram a mudanças e transformações bastante profundas a vários níveis — político, económico e social — e fizeram-se sentir também de forma bastante vincada no humanitarismo. Em particular — como se analisará na Parte II — a natureza mais difusa da guerra, envolvendo já um número significativo de civis enquanto vítimas e alvos da violência, impactou de

forma muito clara na maneira como as organizações humanitárias, como a Cruz Vermelha, deveriam posicionar-se perante a guerra e desempenhar a sua ação. De notar que o humanitarismo clássico reconhece a guerra como um facto e atua no sentido de aliviar o sofrimento humano, sem questionar a justeza/justiça da causa das partes beligerantes. Neste contexto, Barnett relembra-nos como os princípios humanitários clássicos haviam sido definidos e afirmados para afastar e separar o humanitarismo da ‘podridão’ da política e das questões de poder. Mas sugere que, com a dinâmica da guerra e também após a mesma, o humanitarismo clássico teve pouca ou nenhuma margem para escapar a uma tendência que se afirmava marcada por um envolvimento crescente dos Estados e das questões políticas nos assuntos e no espaço humanitário (Barnett, 2011: 104), desafiando muitos dos princípios operacionais até aí predominantes. Nesta leitura, os Estados passaram a ter cada vez mais poder e influência ao nível do financiamento, regulação e organização da ação humanitária, influenciando inevitavelmente as dinâmicas do sistema humanitário e a sua estrutura de governação. Ao mesmo tempo, as organizações humanitárias tornam-se cada vez mais ‘profissionais’, burocráticas e centralizadas (Barnett, 2011: 105), contrariamente ao espírito voluntarista, por vezes imprudente, mas ditado pelo imperativo de ajudar, que caracterizava os atores humanitários nas décadas anteriores.

4. Do legado à prática humanitária

O sistema humanitário resultante da abordagem clássica ao humanitarismo estruturou-se em torno de algumas assunções fundamentais, nomeadamente uma conceção da ajuda humanitária como neutra, imparcial e independente de objetivos políticos e militares e o reconhecimento e aceitação das limitações das operações impos-

tas pelas soberanias nacionais. Apesar deste último aspeto, um dos desenvolvimentos importantes neste domínio prende-se com a rápida consciência e disponibilidade por parte dos Estados em aceitar novas responsabilidades em relação às populações mais vulneráveis e contribuir para o surgimento de organizações que apoiassem nesses objetivos. A abertura que foi possível aquando da batalha de Solferino é demonstrativa dessa mudança, na medida em que se reconhece a necessidade do auxílio humanitário às vítimas em combate — e, progressivamente à população civil alvo da guerra — e se autoriza que esse auxílio possa ser levado a cabo por atores não estatais com essa responsabilidade e mandato (Barnett, 2011: 88).

Como vimos ao longo deste capítulo, o sistema internacional humanitário foi desenvolvido essencialmente com base nas normas de direito internacional humanitário afirmado a partir do século 19. O ponto de partida da sua criação foi a necessidade de trazer um mínimo de humanidade às guerras entre Estados, assegurando a proteção e auxílio dos combatentes feridos e, conseqüentemente, promovendo referências elementares de humanização de um sistema internacional assente na soberania dos Estados e na inerente possibilidade de recurso à guerra para dirimir os conflitos de interesses entre eles. No contexto desse sistema humanitário dito clássico, o objetivo da assistência humanitária é a ajuda incondicional aos indivíduos vítimas de contextos de risco extremo que não podem ultrapassar sozinhos. Uma tal definição torna a vítima o objeto concreto de legitimação do humanitarismo assente em princípios substantivos e operacionais. Isto significa que qualquer vítima, independentemente da idade, origem étnica ou religião, deve ser tratada da mesma forma, de acordo com as suas reais necessidades. Uma conceção da ajuda humanitária assim baseada na vítima é legitimada enquanto ato assistencial, moralmente imperativo e internacionalmente reconhecido e vertido nas normas de direito internacional aplicado a contextos de conflito armado.

A criação da Cruz Vermelha e a resultante afirmação do direito internacional humanitário foi, sem dúvida, um elemento decisivo para a consolidação do humanitarismo clássico, na medida em que, pela primeira vez, se assumia a existência de uma organização reconhecida e aceite pelos Estados como tendo uma posição distinta e central na defesa e concretização de um conjunto de normas que visavam regular a conduta da guerra e o tratamento dado a combatentes em combate e fora de combate (Barnett, 2011: 80). Com este enquadramento em mente, no capítulo seguinte focamos a nossa análise na Cruz Vermelha, nas suas várias dimensões de atuação, procurando compreender não apenas o seu papel decisivo na concretização deste espírito humanitarista clássico por via dos princípios fundamentais que promoveu e em que sustentou, desde o início, a sua ação, mas também a forma como essa atuação foi, ao longo dos anos e à medida que as crises humanitárias a que dava resposta se iam transformando, sendo confrontada com limites e questionamentos vários que atingiram o próprio humanitarismo clássico em si mesmo. Tendo em conta as mudanças significativas que se foram verificando ao nível da natureza e dinâmica das guerras e das suas consequências humanitárias, sobretudo a partir da segunda guerra mundial, torna-se essencial também compreender o que que motivou esses questionamentos e as suas implicações na forma como a ação humanitária assente em princípios passou a ser concebida e inserida nas agendas de intervenção definidas no plano internacional.

Referências Bibliográficas

- Barnett, M. 2011. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Bernard, V. 2016. Principles guiding humanitarian action. *International Review of the Red Cross*, 97 (897/898), 7–18.

- Castilla, J. 2002. Ayuda Humanitaria suministrada por los ejércitos: el ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias en Afganistán. Cuadernos para el debate 14. Barcelona, MSF, Ed. Dirección General MSF-E.
- Comité Internacional da Cruz Vermelha. 1986. A Memory of Solferino. Genebra: CICV (reedição).
- Duffield, M. 2001. Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security. Londres: Zed Books.
- Dunant, H. 1862. A Memory of Solferino. Reedição do Comité Internacional da Cruz Vermelha, 1986.
- Krasner, S. 1982. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185- 205.
- Marcos, F. R. e Currea -Lugo, V. 2002. El Debate Humanitario. Madrid: Icaria Editorial.
- Maxwell, D.; Gelsdorf, K.H. 2019. Understanding the Humanitarian World (1st ed.). Londres: Routledge.
- Pape, R. A. 2012. When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Interventionism. *International Security* 37(1): 41-80.
- Pupavac, V. 2007. The Politics of Emergency and the Demise of the Developing State: Problems of Humanitarian Advocacy. In D. Eade e T. Vaux (eds.), *Development and Humanitarianism: Practical Issues* (27-50). Bloomfield: Kumarian Press.
- Rousseau, J. J. 1989. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Slim, H. 2021. Solferino 21: Warfare, Civilians and Humanitarians in the Twenty-First Century. Londres: Hurts & Co. Publishers.
- Vaux, T. 2007. Humanitarian Trends and Dilemmas. In D. Eade e T. Vaux (eds.), *Development and Humanitarianism: Practical Issues* (1-26). Bloomfield: Kumarian Press.
- Weiss, T. G. 2013. *Humanitarian Business*. Cambridge: Polity Press.

CAPÍTULO 2.

A AÇÃO DO COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA: DA HERANÇA DE DUNANT AOS LIMITES DA NEUTRALIDADE

Como vimos no capítulo anterior, as ações e iniciativas moralmente inspiradas e politicamente astutas de Henti Dunant após a batalha de Solferino serviram não apenas de arranque ao avanço e normatização da ideia de ação humanitária internacional, mas também da necessária institucionalização desta forma de ajuda para assegurar a sua concretização. Desde então, o humanitarismo e a ação humanitária têm sido território marcado de forma predominante, ainda que não exclusiva, pela presença, de organizações não-governamentais especializadas que atuam naquilo que é conhecido como “espaço humanitário”, isto é, um espaço que garante que a ajuda humanitária pode ser prestada de forma imparcial e independente, livre de pressão e influência política, militar ou ideológica sobre os atores humanitários, por forma a chegar a todas as vítimas em necessidade. De facto, uma das condições para que exista esse ambiente é a distinção clara do papel e da função de atores humanitários, militares e políticos (MSF, s/d).

Ainda que, em termos gerais, seja comum agrupar-se as organizações humanitárias de acordo com diferentes tradições⁵, importa aqui destacar aquela que desde sempre mais claramente reflete a tradição dita dunantista e que tem assumido essa marca de posição independente dos interesses estatais, o Comité Internacional da Cruz Vermelha que, em virtude das Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos Adicionais de 1977, conta com um mandato singular para atuar no contexto de conflitos armados e que, seguindo, as normas e princípios de ação estabelecidos à luz do humanitarismo clássico e os quais foram, como vimos, fundamentais para a criação e evolução da ação humanitária moderna e também, como veremos ao longo deste livro, para a emergência de novos atores humanitários.

1. O Movimento Internacional da Cruz Vermelha: a institucionalização do humanitarismo clássico e o papel do Comité Internacional da Cruz Vermelha

A imagem de uma cruz vermelha sobre fundo branco é um símbolo universalmente reconhecido do humanitarismo, em tempo de guerra

⁵ É comum identificarem-se três grandes tradições de organizações humanitárias: a tradição religiosa, a qual evoluiu a partir do trabalho missionário ultramarino e que inclui organizações como o *Catholic Relief Services* (EUA), a Caritas ou o *Jesuit Refugee Service*. Estas concebem os seus programas humanitários como procurando conciliar a Igreja e o mundo secularizado, combinando objetivos religiosos e sociais; a tradição dunantista, toma o seu nome ao fundador do Comité Internacional da Cruz Vermelha, Henri Dunant e caracteriza essencialmente organizações europeias. Para além da Cruz Vermelha, a *Save the Children* (Reino Unido) foi também criada nesse quadro no final da Primeira Guerra Mundial com um enfoque na assistência e proteção de crianças vítimas da guerra. Outras seguiram esta tradição, como a *Oxfam* e os Médicos Sem Fronteiras; e a tradição 'Wilsoniana', que caracteriza a maior parte das ONGs americanas, como a *Care International*, e assim designada por influência do Presidente americano Woodrow Wilson e da sua visão assente na projeção dos valores e influência americanos como uma força para o bem mundial. Esta tradição humanitarista considera que existe uma compatibilidade natural entre objetivos humanitários e objetivos de política externa norte-americanos.

ou de paz, no meio do sofrimento e da tragédia da guerra ou em resultado de catástrofes naturais, associado à ajuda e à compaixão por todas as pessoas vítimas de crises humanitárias.

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha, fundado em 1863, é constituído pelo Comité Internacional (CICV), pela Federação Internacional e pelas Sociedades Nacionais e do Crescente Vermelho são o reflexo da afirmação da humanidade e do imperativo humanitário, independentemente das circunstâncias políticas ou religiosas — visíveis na afirmação do emblema do cristal vermelho. Em comum têm o propósito central de proteger as vidas e dignidade das vítimas de guerra ou catástrofes naturais, assegurando-lhes devida assistência, sem discriminação de qualquer natureza. A Federação Internacional e as Sociedades Nacionais atuam na base dos princípios fundamentais, operacionais e substantivos, promovidos pela Cruz Vermelha, no sentido de inspirar, facilitar e promover todas as atividades humanitárias levadas a cabo para melhorar a situação das populações mais vulneráveis (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2014). Fundada em 1919, a Federação dirige e coordena a assistência internacional do Movimento para as vítimas de desastres naturais e tecnológicos, para refugiados e para pessoas em situações de emergência, em particular de saúde. Atua enquanto representante oficial das Sociedades Nacionais no plano internacional, promovendo a cooperação entre elas e trabalhando no sentido de reforçar a sua capacidade de levar a cabo programas eficazes de resposta e prevenção de crises sanitárias e sociais. Por sua vez, as Sociedades Nacionais configuram o trabalho e princípios no plano nacional, em mais de 100 países, atuando como estruturas de apoio às suas autoridades públicas no campo humanitário e garantindo uma série de serviços que incluem auxílio de emergência em situação de desastre humanitário, programas sociais e de saúde, em tempo de paz. Em tempo de guerra, as Sociedades Nacionais dão assistência às populações

civis afetadas e apoiam os serviços médicos civis e militares. De notar que, apesar de estarem profundamente interligadas, todas as estas estruturas constituem corpos autónomos entre si, cada um com os seus próprios estatutos. Por exemplo, o mandato do CICV é o de proteger a vida e dignidade humanas e assegurar assistência às vítimas da guerra e das crises em todo o mundo, enquanto a Federação Internacional da Cruz Vermelha e as Sociedades Nacionais e do Crescente Vermelho promovem a melhoria das condições de vida de comunidades vulneráveis em todo o mundo a partir da mobilização do poder da humanidade. Entre todas existe, sim, coordenação e cooperação no sentido de prestar a melhor e mais adequada e necessária resposta ao sofrimento humano (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2014), sendo que a estas estruturais se juntam também os Estados-parte das Convenções enquanto parte do Movimento (Red Cross EU, sd).

Com o passar dos anos, o Comité Internacional da Cruz Vermelha foi-se afirmando no plano internacional não apenas por ser a mais antiga organização humanitária a nível internacional, mas também, como vimos antes, por ter institucionalizado a ideia de ação humanitária e por ser a guardiã dos tratados de direito internacional humanitário, com uma atuação fundada nesses princípios basilares. Esta posição e a sua atuação internacional ao longo dos anos valeu-lhe o estatuto de observador da Assembleia Geral das Nações Unidas, uma presença regular em reuniões com o Presidente do Conselho de Segurança (Weiss, 2013: 33) e, de forma mais simbólica, a atribuição do Prémio Nobel da Paz por três vezes (1917, 1944 e 1963), reconhecendo-se, assim, de certa forma, a natureza também política — mas não politizada — do CICV e do Movimento de forma mais ampla.

Ainda que a existência e a eficácia da Cruz Vermelha sempre tivessem dependido, em grande medida e desde o início, da relação com os Estados e da respetiva colaboração, na medida em que

a sua ação se relaciona(va) com questões sensíveis relacionadas com a segurança dos próprios Estados, a organização foi sempre procurando limitar a interferência dos Estados na atuação da organização, através de uma ação consentida e não confrontacional. Para esse efeito, definiu um conjunto de princípios fundamentais de modo a garantir a sua independência (Barnett, 2011: 81) e os quais constituem a base para o trabalho humanitário do CICV. Durante muito tempo, estes princípios foram limitados aos quatro princípios substantivos e operacionais já referidos no capítulo anterior — humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência-, mas, a partir dos anos 60 e 70 do século 20, o CICV acrescentou três outros princípios de natureza mais institucional, mas considerados igualmente fundamentais para a sua ação: universalidade, unidade e voluntariado. O princípio da universalidade remete para a ideia de que o humanitarismo clássico vai para lá do contexto nacional, assumindo-se como um movimento sem fronteiras. Defende que qualquer vítima de um desastre natural ou conflito pertence à herança da humanidade, justificando a vocação universal de organizações como o CICV. O princípio da unidade tem 3 dimensões: a unicidade, que significa que só pode existir uma sociedade nacional num Estado; abertura a todos, independentemente da raça, religião ou nacionalidade, mas não abertura a qualquer um, na medida em que devem ser respeitados certas condições de moralidade e capacidade dos seus membros; caráter genérico da ação implica que uma sociedade nacional possa desenvolver as suas atividades por todo o território. O princípio do voluntariado significa que o movimento humanitário se pauta pelo socorro voluntário e por uma ação desinteressada (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2014). Ainda que reconheçamos a sua existência e importância, para fins da nossa análise focamo-nos essencialmente nos princípios de teor substantivo (humanidade e imparcialidade) e operacional (neutralidade e independência).

Observando a sua trajetória, marcada predominantemente por uma presença essencialmente em contextos de guerra interestatal e por uma ação marcadamente independente, as primeiras décadas de existência da Cruz Vermelha evidenciaram alguma resistência e relutância em assumir um papel mais interventivo e ousado que pudesse, se necessário, colocar a organização em confronto com os Estados. A partir da I Guerra Mundial, por exemplo, e não estando tão diretamente envolvida na provisão de ajuda de emergência às populações civis, a organização optou por um envolvimento mais vincado naquela que era a sua função primordial à luz do direito internacional humanitário, isto é, a monitorização e assistência a prisioneiros de guerra (Barnett, 2011: 91). Esse plano de atuação deu-lhe visibilidade, mas também abriu espaço para reflexão sobre as novas formas de ação humanitária que uma organização com o perfil e enquadramento da Cruz Vermelha poderia desempenhar, nomeadamente em contexto de crise humanitária resultante de catástrofes naturais, área em que pouco se havia envolvido até então. Os argumentos a favor desta expansão da sua missão e mandato humanitários prendiam-se, por um lado, com as possibilidades que se abriam em termos da capacidade logística e experiência operacional logística que poderia desenvolver e, por outro, com as possibilidade de contrariar a imagem que se ia consolidando de uma organização que praticava um humanitarismo seletivo, na medida em que privilegiava o auxílio humanitário a vítimas de violência e negligenciava vítimas de catástrofes naturais (Barnett, 2011: 91). Esse passo foi sendo dado de forma progressiva e, ao mesmo tempo, abrindo caminho a todo um conjunto de novas organizações de tipo humanitário que, também resultado da evolução do sistema internacional e das mudanças (geo)políticas que se iam afirmando, foram contribuindo para o alargamento progressivo das fronteiras do chamado sistema humanitário internacional e suscitando novos desafios em termos da forma como

a ação humanitária se deveria ir adaptando a novos — ou pelo menos diferenciados — contextos de crise humanitária um pouco por todo o mundo.

2. O humanitarismo clássico em ação

O paradigma do humanitarismo clássico e dunantista dominou durante várias décadas o espaço, debate e ação humanitária, apesar de alguns discursos mais contestatários vindos tanto de dentro como de fora do sistema humanitário (Hilhorst, 2018). À medida que o sistema internacional se altera e evolui, em particular a partir da II Guerra Mundial, a governação global do humanitarismo também ganha espaço e vai-se progressivamente institucionalizando e refletindo um maior interesse e compromisso por parte da comunidade internacional, como é exemplo a criação, em 1943, da Administração das Nações Unidas para a Assistência e Reabilitação. Esta foi considerada a primeira agência internacional de assistência de emergência de boa fé (*bona fide*), com o mandato específico de coordenação os programas de ajuda aos países europeus no pós-guerra, à qual se seguem muitas outras em torno dos esforços de reconstrução e de resposta às consequências mais dramáticas da guerra: a Organização para a Alimentação e Agricultura (1945), a UNICEF (1946), a Organização Mundial da Saúde (1946) ou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1950). Apesar de poderem ser associados a estruturas e mecanismos de decisão política, os mandatos de todas estas organizações tinham uma indiscutível dimensão e natureza humanitária e não política, atuando com base no pressuposto da imparcialidade e da ajuda assente nas necessidades das vítimas (Barnett, 2011: 110-112; Chandler, 2001: 2-3). Todas elas, juntamente com organizações de caridade e emergência como as representadas pelo Movimento Internacional

da Cruz Vermelha, viram-se a preencher as lacunas em termos das necessidades humanitárias que não podiam, no pós-guerra, ser satisfeitas pelos sistemas políticos. De acordo com Chandler (2001: 3), a natureza não-governamental destas organizações significava claramente que tinham a capacidade de atuar apesar das pressões e questões políticas associadas às crises humanitárias e se distinguiam claramente da ajuda ao desenvolvimento de base estatal. Isso dava-lhes uma vantagem indiscutível e permitia afirmar os interesses e dignidade da pessoa em sofrimento acima de quaisquer interesses ou critérios políticos e estratégicos. Uma realidade que se manteve e dominou praticamente todo o período da Guerra Fria (Chandler, 2001: 3; Hilhorst, 2018)

Uma outra dimensão importante do humanitarismo clássico em ação no pós-guerra prende-se com o alargamento das áreas de atuação por parte das organizações humanitárias que rápida e progressivamente se viram a responder também a necessidades humanitárias mais amplas um pouco por todo o mundo e de forma mais permanente (Chandler, 2001: 2). De facto, à medida que se torna mais global, a arquitetura humanitária clássica que estava, como temos vindo a referir, firmemente enraizada no princípio da humanidade, vai-se também progressivamente abrindo às possibilidades e necessidades de uma resposta humanitária a vítimas de crises em todo o mundo e não apenas daquelas que estavam próximas dos atores e organizações humanitárias que se iam criando e afirmando (Barnett, 2011).

Esta abertura explica-se, não apenas pelo facto de o discurso humanitário e de um certo sentido de comunidade internacional tornar mais difícil uma lógica seletiva na altura de decidir a quem cuidar, assistir e salvar, mas também pela proliferação de conflitos violentos e consequente aumento de organizações de ajuda dispostas a atuar e a chamar a atenção para as crises humanitárias que se multiplicavam (Barnett, 2011: 132). Como também refere Barnett

(2011: 132), ‘era mais fácil agora do que nunca mobilizar ação em nome de estranhos distantes e mais difícil justificar a indiferença’⁶ perante o sofrimento humano onde quer que fosse.

Esta crescente globalização do humanitarismo clássico rapidamente impacta na atuação das organizações e na sua capacidade, maior ou menor, de escapar às pressões e agendas dos Estados. Ainda que se afirmassem como apolíticas e agindo em nome da humanidade e de acordo com os princípios humanitários ditos clássicos, foi-se tornando cada vez mais difícil para as organizações humanitárias afastar-se da política e da influência dos Estados (Barnett, 2011: 133). Como refere Barnett (2011: 118),

“[...] agora todos os elementos que se haviam afirmado na Europa globalizaram-se para um mundo em rápida descolonização — impulsionado por discursos de humanidade e comunidade internacional, Estados poderosos cada vez mais disponíveis para sublinhar um humanitarismo que viam como veículo de influência, e redes de organizações internacionais e não-governamentais a aplicar o princípio da necessidade para criar um humanitarismo sem fronteiras. As agências de ajuda enfrentavam então novas oportunidades e constrangimentos. Levaram as obrigações morais e o crescente apoio por parte de Estados poderosos a novos limites. Mas também arriscavam uma sobre-exposição ao tornarem-se mais próximos deles. Para evitar ‘queimar-se’, as agências de ajuda procuravam cada vez mais resguardar-se nos princípios de independência, neutralidade e imparcialidade.”⁷

⁶ Tradução livre dos autores. No original: “It was easier than ever before to mobilize action on behalf of distant strangers and more difficult to justify indifference”.

⁷ Tradução livre dos autores. No original: “But now all the elements that had been assembled in Europe globalized to a rapidly decolonizing world — propelled by discourses of humanity and international community, powerful states increasingly ready to underwrite a humanitarianism that they viewed as vehicles of influence, and networks of international and non-governmental organizations applying the

O discurso da humanidade e das necessidades influenciava — dominava até — a forma como as agências de ajuda apresentavam a sua missão, onde e como atuavam. Antes da II Guerra Mundial, as agências religiosas dominavam o espaço humanitário, e o discurso religioso ditava que sofrimento era mais importante e merecedor de atenção e ajuda. No pós-guerra, o discurso secularizado da humanidade desconsiderava o valor espiritual das necessidades e sublinhava a importância material das mesmas (Keen, 2008). Ainda assim, no contexto de emergências complexas, torna-se difícil evitar que a ajuda humanitária seja cooptada por objetivos políticos e geopolíticos. Segundo Keen, tal não tem necessariamente de estar em oposição ou contradição com o fornecimento de ajuda de emergência *per se*. De acordo com esta posição, o caminho ideal seria o de manter o ideal humanitário de responder às necessidades humanitárias, procurando, ao mesmo tempo, adotar uma postura politicamente informada e que pudesse simultaneamente facilitar a resposta humanitária e sublinhar a sua insuficiência e limites para responder às causas mais profundas das crises e das necessidades delas resultantes (2008: 143).

Pressupondo que o humanitarismo moderno deve assentar na ideia de que o sofrimento humano não tem fronteiras e que todos os seres humanos merecem um mínimo de ajuda em momentos de sofrimento (Bernard, 2016:11), o humanitarismo clássico foi pausando a sua atuação a partir da ideia de que

principle of need to create a borderless humanitarianism. Aid agencies, then, were facing new opportunities and constraints. They rode ascending moral obligations and greater support from powerful states to new heights. But they also were risking overexposure by becoming more closely associated to them. To avoid getting burned, aid agencies increasingly sought protection from the principles of independence, neutrality, and impartiality.

“Quando a vida humana é ameaçada pela violência e pelos desastres, a pessoa é o objetivo humanitário ao invés de uma grande versão da sociedade política. A ação humanitária é a teologia da pessoa, não a política. Não existe maior objetivo que não a pessoa na ação humanitária: nem a paz; nem a democracia; nem a conversão religiosa; nem o socialismo; nem o Islão político; e nem [sequer] a vitória militar.”⁸ (Slim (2015: 47))

Apesar deste relativo consenso, a verdade é que os princípios humanitários foram também sendo constantemente desafiados pela natureza, duração e magnitude das crises humanitárias das últimas décadas, mas também pelos contextos políticos em que os atores e organizações humanitárias têm sido chamados a atuar e pelas próprias mudanças verificadas no sector humanitário (Bernard, 2016: 7). Esses limites e dilemas resultam, como veremos na secção seguinte, de um crescente questionamento da neutralidade enquanto princípio absoluto na ação humanitária.

3. Os limites dos princípios humanitários: a neutralidade em questão

Como temos vindo a sublinhar, a ação Cruz Vermelha sempre se pautou por um firme compromisso com a neutralidade e, em particular, com o princípio da não denúncia. Este compromisso foi, desde cedo, justificado pela necessidade de garantir o acesso às vítimas e de manter uma relação ‘amigável’ com todas as partes.

⁸ Tradução livre dos autores. No original: “When human life is threatened amid violence and disaster, the person is the humanitarian goal, rather than some grand version of political society. Humanitarian action is a theology of person, not politics. There is no greater goal beyond the person in humanitarian action: not peace; not democracy; not religious conversion; not socialism; not political Islam; and not military victory”. (Slim, 2015: 47).

Com a entrada no século 20 e com a emergência de uma conflituabilidade com contornos diferenciados relativamente àquela que vira nascer o humanitarismo clássico, essa postura começa a ser colocada em causa, por ser vista, em determinadas circunstâncias, como contrária ao seu compromisso humanitário. Esta crítica começa a fazer-se ouvir, numa primeira fase, em relação à política de silêncio assumida pela organização durante a II Guerra Mundial face ao tratamento dado aos detidos nos campos de concentração, de trabalho forçado e de morte que o regime nazi mantinha e a que a organização tinha pleno acesso à luz dos tratados de direito internacional humanitário.

Perante as críticas que acusavam a organização de falta de vontade em protestar e denunciar o que ali se passava, a Cruz Vermelha contra-argumentava com o imperativo de cumprir o seu compromisso maior e o seu principal mandato: proteger e assistir todos os que estavam detidos nos campos. Numa comunicação publicada em 1948, a organização demarcava-se dessas críticas, alegando que o protesto sempre tinha feito parte da ação do Comité, mas direcionado às autoridades responsáveis pelos campos de concentração e procurando melhorar as condições de vida dos detidos. Sublinhava igualmente que era essencial que existisse consciência dos diferentes papéis que deveriam ser assumidos pelos diferentes atores e que, no caso da Cruz Vermelha, era de proteção e de assistência médica onde necessário e com os meios possíveis (Barnett, 2011: 136; Shawcross, 1984: 48). E acrescentava

“Para o Comité, protestar publicamente não só teria significado ir além das suas funções, mas também perder todas as possibilidades de as cumprir, ao criar uma rutura imediata com o governo em causa.”⁹

⁹ Tradução livre dos autores. No original: “For the Committee to prop-test publicly would have been not only to outstep its functions, but also to lose thereby all chance of pursuing them, by creating an immediate breach with the government concerned”.

Apesar da discórdia e de um certo desconforto que esta postura gerava, a Cruz Vermelha mantinha o seu pressuposto fundacional de que a sua conceção de humanitarismo justificava e legitimava a defesa de uma série de valores e princípios éticos e de uma visão do ser humano enquanto vítima que deveriam ser separados de ideologias ou posicionamentos políticos independentemente das circunstâncias (Marcos e Currea-Lugo, 2002: 27). Mas, como se verá na Parte II, foi sobretudo a partir do final da década de 60 que o humanitarismo clássico começou a ser profunda e abertamente desafiado nos seus princípios, em particular no que toca à neutralidade. A crise do Biafra revelou-se não só fortemente traumática, como marcante para a forma como a ação humanitária passou a ser concebida e concretizada, contribuindo até para uma certa ‘crise de identidade’ do humanitarismo (Barnett, 2011; de Montclos, 2009; O’Sullivan, 2014).

Após a independência da Nigéria, em 1960, o país caiu numa espiral de violência pelo poder e supremacia política, com uma componente étnica e religiosa que culminou com um ataque dirigido à minoria Igbo, concentrada sobretudo nas regiões Norte do país. A perseguição aos Igbos culminou com milhares de mortes e outros tantos em fuga para o Biafra, região a leste onde os Igbo eram a maioria e titulares do governo local. Em 1967, os Ibo auto-proclamam a independência do Biafra (Foley, 2007) o que leva a uma nova resposta violenta por parte das forças governamentais que implicou não apenas o assassinato e perseguição de milhares de Igbo, mas também o bloqueio de acesso de organizações humanitárias ao Biafra com o objetivo deliberado de vencer a resistência usando a fome como estratégia. A crise humanitária agudizava-se sem que houvesse sinais de menor resistência por parte dos Igbo, que perceberam que poderiam beneficiar de apoio internacional se a crise se mantivesse também. Esta situação acabou por gerar uma enorme onda de solidariedade internacional, com várias organiza-

ções não-governamentais empenhadas em ajudar, mas dependentes do consentimento do governo nigeriano, determinado a assegurar que a ajuda humanitária não seria canalizada apenas para os rebeldes e que os corredores humanitários não seriam usados para lhes fornecer armamento e apoio militar. O não consentimento nigeriano do acesso da ajuda humanitária indiscriminada ao Biafra começou a ter consequências no número de vítimas mortais da fome, que aumentava a cada dia, levando ao questionamento da neutralidade enquanto princípio operacional aceitável, dadas as desesperantes circunstâncias humanitárias. Neste contexto, a Cruz Vermelha tinha um papel predominante, na medida em que era a organização que estava no centro das negociações com o governo nigeriano, em virtude do seu compromisso com a neutralidade e com o princípio da não denúncia de eventuais atrocidades que pudessem estar a ser cometidas deliberadamente pelas forças nigerianas contra a minoria Igbo. A Cruz Vermelha tinha, por isso, pouca margem de manobra para pressionar ou contrariar a vontade das autoridades nigerianas sob pena de comprometer não apenas o seu acesso às vítimas, que era a sua prioridade, mas também a segurança dos seus trabalhadores. Ainda assim, o insucesso das negociações levou, em 1968, a uma tomada de posição bastante diferente, em que a Cruz Vermelha declarou a sua intenção de enviar ajuda humanitária para o Biafra sem a autorização da Nigéria, mesmo sabendo que tal poderia significar tornar alvos das forças nigerianas. O exército nigeriano respondeu ao que considerou ser uma afronta à sua soberania, invadindo o campo da Cruz Vermelha e ordenando a sua expulsão. No entanto, a Cruz Vermelha decide permanecer em território nigeriano, levando a mais um ataque ao campo por parte das forças nigerianas, que matou vários trabalhadores, e ao abate de um avião de transporte de ajuda humanitária.

Toda esta situação, e em particular o recuo que se verificou, levou a uma fase de profunda crise interna na organização, com muitas

vozes questionando a decisão e, sobretudo, uma certa ideia de cumplicidade da Cruz Vermelha com as atrocidades que estavam a ser cometidas a coberto da política de neutralidade e silêncio defendida pela organização. Uma voz em particular ganhou preponderância nesta crítica, o médico francês Bernard Kouchner, que concretizou a sua discordância profunda com este modo de fazer ação humanitária saindo da organização e denunciando abertamente o que estava a acontecer no Biafra e como isso era inaceitável do ponto de vista moral e humanitário, alegando mesmo que tal posição tornava o CICV cúmplice do massacre que visava a população do Biafra (Foley, 2007). Esta rutura culmina com o seu empenho na criação de uma nova organização humanitária — os Médicos Sem Fronteiras (MSF) — que pudesse manter o compromisso com os princípios éticos do trabalho médico, com a humanidade, a imparcialidade e a independência, a não interferência nos assuntos internos dos Estados onde intervinham, mas em que a neutralidade não mais teria lugar, sendo antes substituída por uma postura de denúncia (Barnett, 2011: 133-145; de Montclos, 2009; O’Sullivan, 2014). De facto, a maioria das organizações humanitárias reconhece hoje que a sua atuação no Biafra não foi a mais adequada e contribuiu para o prolongamento do conflito e da crise a que procuravam responder, com o impacto humano contrário ao pretendido (Foley, 2007).

Colocando as questões humanitárias acima de considerações políticas ou de quaisquer constrangimentos burocráticos, a MSF emerge, assim, constituindo o que, na visão de Mark Duffield, pode ser visto como um posicionamento abertamente crítico face ao carácter desumano das durezas da Guerra Fria, mas ao mesmo tempo abrindo caminho para novas formas de trabalho humanitário que permitissem às várias agências continuar a prestar assistência humanitária às populações de forma imparcial (Duffield, 2001: 77-78), mas sem necessariamente manter uma postura neutral e apolítica tantas vezes prejudicial ao cumprimento do imperativo humanitário.

Todo o questionamento de princípios que a crise do Biafra suscitou está, pois, relacionado com a questão associada aos limites que devem ou não ser respeitados em termos dos riscos da tomada de posição no quadro da ajuda humanitária, tendo-se esta tornado uma das questões mais presentes nos debates sobre humanitarismo desde então. Neste contexto, é importante sublinhar que, baseando-se nos princípios de direito internacional humanitário, a Cruz Vermelha assume a neutralidade a partir da sua distinção em três dimensões: a neutralidade militar, ou seja, a impossibilidade de atuar de forma que possa beneficiar uma das partes; a neutralidade ideológica, que implica uma posição de reserva e de prudência relativamente às controvérsias políticas, religiosas ou ideológicas e que estão normalmente subjacentes ao conflito; e a neutralidade de confissão, ou seja, assumindo um compromisso de ação sem qualquer inspiração ou significado religioso (Deyra, 2001). Apesar destas distinções justificativas da neutralidade, fica claro que o princípio — e sobretudo a sua concretização no terreno — se foi ensombrando pela controvérsia, à qual nem a própria organização da Cruz Vermelha fica alheia,

“Devemos reconhecer que nem sempre é fácil atuar com neutralidade. Em primeiro lugar, cada indivíduo tem convicções pessoais. Quando surgem perturbações que avivam as emoções, abster-se de expressar essas opiniões e emoções no exercício das suas funções requer, da parte de cada membro da CV ou do Quarto Crescente, um grande domínio de si próprio. Ao voluntário não se pede que “seja” neutro, na medida em que todos temos direito a ter uma opinião, mas sim que tenha um comportamento neutral. Esta nuance é muito importante.” (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2000: 14-15)

Apesar desta ligeira abertura à crítica, a Cruz Vermelha mantém a lógica justificativa da neutralidade, sublinhando que objetivo é, tão só, que os atores humanitários se comportem com neutralidade

para conseguir a confiança das partes e aceder aos que sofrem e necessitam, cumprindo aquele que é o verdadeiro propósito: afirmar o imperativo humanitário.

4. Repensar ou não o humanitarismo?

Ao longo de cerca de quatro décadas, o humanitarismo clássico, socorrista e de inspiração dunantista promoveu e concretizou uma ação humanitária assente em princípios operacionais e substantivos que procuravam dar corpo à ideia de ajuda humanitária como uma das expressões mais imediatas e eficazes do princípio de compaixão, solidariedade e compromisso para com a vida e a dignidade humanas em contexto de guerra e crise humana extrema (Sanahuja, 2002). A criação da Cruz Vermelha permitiu institucionalizar esta ideia, assegurando uma resposta imparcial e neutral, essencial ao cumprimento do chamado imperativo humanitário e ao respeito do designado espaço humanitário, apolítico e livre de pressões e interferência por parte das forças beligerantes. De acordo com estes pressupostos, e tal como defendido historicamente pela Cruz Vermelha, se a imparcialidade e a neutralidade não forem respeitadas, o humanitarismo rapidamente se torna desvirtuado e uma mera fachada para outras ações e objetivos (Macrae e Leader, 2000). Nesse sentido, e como vimos nos capítulos anteriores, o humanitarismo clássico está limitado pelos seus próprios objetivos e pela sua natureza socorrista e emergencial e molda o regime internacional humanitário que se estabelece e a partir de meados do século 19, o qual permitiu responder a múltiplas situações de crise e emergência humanitária. Para os defensores desta abordagem clássica, pode mesmo afirmar-se que este se consolidou como um dos mais importantes regimes a nível internacional, ainda que não sem resistência e críticas, como vimos. Mas apesar das críticas e de, por vezes, este compromisso acirrado

com os princípios éticos e morais se poder confundir com algum ‘fundamentalismo humanitário’, como referem Marcos e Currea-Lugo (2002), em particular em virtude das muitas mudanças no discurso e prática humanitários ao longo das últimas décadas, o humanitarismo clássico é ainda visto por muitos como o caminho certo a percorrer para se manter o espírito humanitário original.

De qualquer forma, e apesar deste sublinhar dos princípios clássicos, é indiscutível que as várias mudanças verificadas ao nível da conceptualização e prática do humanitarismo foram abrindo espaço a um profundo e necessário debate não apenas em torno do lugar dos princípios humanitários clássicos no quadro de atuação das organizações humanitárias e num contexto em que o espaço humanitário é cada vez mais disputado e ‘populado’, mas também em torno do propósito essencial do humanitarismo no quadro de crises humanitárias cada vez mais complexas e associadas a ‘novos’ contextos de conflitualidade armada e violenta. No final da Guerra Fria, a questão fundamental que se coloca é, então, a que deve afinal corresponder o humanitarismo e de que princípios se deve munir?, remetendo para a importância de refletir aprofundadamente sobre o que é fundamental e o que é periférico na resposta a crises humanitárias.

O que resultou dessa reflexão em torno dos limites do humanitarismo clássico, mas também da concretização de uma nova abordagem ao humanitarismo, com novos desafios e dilemas, será objeto de análise na segunda parte deste volume.

Referências Bibliográficas

Barnett, M. 2011. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.

Bernard, V. 2016. Principles guiding humanitarian action. *International Review of the Red Cross*, 97 (897/898), 7–18.

- Chandler, D. 2001. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*, 23(3), 678-700.
- Comité Internacional da Cruz Vermelha. 2000. Os princípios fundamentais da Cruz Vermelha e do Quarto Crescente Vermelho. Genebra: CICV.
- Comité Internacional da Cruz Vermelha. 2014. Os Princípios Fundamentais do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Disponível em <https://www.icrc.org/en/publication/4046-fundamental-principles-international-red-cross-and-red-crescent-movement>
- De Monclos, M.A.P. 2009. Humanitarian Aid and the Biafra War: Lessons not Learned. *Africa Development*, XXXIV(1), 69–82.
- Deyra, M. 2001. *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Books.
- Foley, C. 2007. Humanitarian errors. *The Guardian* (20 setembro). Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/20/humanitarianerrors>
- Hilhorst, D. 2018. Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action. *Journal of International Humanitarian Action*, 3(15). Disponível em <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-018-0043-6>
- Keen, D. 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press.
- Macrae, J. e Leader N. 2000. The Politics of Coherence: Humanitarianism and Policy in the Post-Cold War Era. *Humanitarian Policy Group Briefing*, 1, ODI. Disponível em https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/ODI_hpgb1_PoliticsOfCoherence.pdf.
- Marcos, F. R. e Currea -Lugo, V. 2002. *El Debate Humanitario*. Madrid: Icaria Editorial.
- Maxwell, D.; Gelsdorf, K.H. 2019. *Understanding the Humanitarian World* (1st ed.). Londres: Routledge.
- MSF (s/d) *The Practical Guide to Humanitarian Law*. Disponível em <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/the-hague-conventions-of-1899-and-1907/>.
- O’Sullivan, K. 2014) *Humanitarian encounters: Biafra, NGOs and imaginings of the Third World in Britain and Ireland, 1967-70*. *Journal of Genocide Research*, 16(2-3), 299-315.
- Red Cross EU. s.d. *International Red Cross, Red Cross Movement*. Disponível em <https://redcross.eu/about/international-red-cross-red-crescent-movement>.
- Slim, H. 2015. *Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster*. Londres: Hurst & Co.
- Shawcross, W. 1984. *The Quality of Mercy: Cambodia, the Holocaust and Modern Conscience*. Bangkok: Aksornsampan Press.
- Sanahuja, J.A. 2002. *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Barcelona: Intermón Oxfam e Icaria.
- Weiss, T. G. 2013. *Humanitarian Business*. Cambridge: Polity Press.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE II

O “NOVO HUMANITARISMO”: POLITIZAÇÃO, CONTENÇÃO E RESILIÊNCIA

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 1.

DO MINIMALISMO AO INTERVENCIÓNISMO

A configuração concreta da ação humanitária — e a orientação do pensamento que a inspira — está em permanente redefinição. Sendo expressão do mundo em que quer intervir para mitigar o sofrimento, o humanitarismo ganha, em cada tempo, os traços que esse mundo determina (Barnett e Weiss, 2008: 29). Essa fluidez do humanitarismo, como fenômeno socialmente construído, exprime a dialética, sempre aberta, entre o sofrimento humano e a atuação fundada na compaixão. Foi essa dialética que foi determinando a variação de conteúdos das políticas da compaixão, impondo, em cada momento, noções de humano/desumano e de sofrimento com amplitudes diferentes, a que foram correspondendo entendimentos igualmente variados de compaixão, de solidariedade ou de cuidado. E, por consequência, a própria noção de “crise humanitária” foi variando ao longo do tempo, em função precisamente do que foi sendo essa demarcação de fronteiras entre o intolerável e o aceitável na condição dos humanos mais frágeis (Fiori, 2013: 1; Gordon e Donini, 2015: 81).

Essas dinâmicas de transformação fizeram-se sentir intensamente sobre a ordem internacional humanitária prevalecente ao longo do

século 20 e especialmente na viragem para o novo século. Lembra Michael Barnett (2010: 1) que a ordem internacional humanitária engloba “normas, instituições informais, leis e discursos que legitimam e impõem formas de intervenção com o objetivo explícito de proteger vidas” e, muito em especial, a “proteção de quem está em perigo imediato e a prevenção de sofrimento desnecessário”. Ora, como vimos na Parte I, essa ordem era baseada em dois traços essenciais: por um lado, uma ação humanitária fundada no chamado “imperativo humanitário”, isto é, numa ética deontológica de alívio do sofrimento das vítimas de conflitos e desastres naturais e de promoção humana contra expressões mais extremas de desumanização; por outro lado, um “espaço humanitário” que, para ser reservado a atores guiados por esse imperativo, era delimitado por princípios de ação como os da humanidade, imparcialidade, independência e neutralidade, todos convergentes para a reivindicação de apoliticidade da ação humanitária.

Como vimos também, este figurino da ordem internacional humanitária mudou em virtude das muitas transformações da natureza das crises e das respostas a elas e não é hoje o mesmo. Num olhar de conjunto, dir-se-á que o que se alterou foi a forma concreta como a ordem internacional humanitária assume a função de se opor à ordem internacional sacrificial. Foi Jean-Hervé Bradol, antigo presidente dos Médicos Sem Fronteiras, quem venceu a centralidade dos processos de seleção fatal no estabelecimento de mecanismos de ordem internacional: “a produção de ordem no plano internacional (...) exige a sua quota de vítimas. O sacrifício dos serraleoneses e liberianos durante a pacificação da Serra Leoa, como os massacres de prisioneiros de guerra no Afeganistão durante a Operação Enduring Freedom, de 2011, lembram-nos que a construção de um ‘mundo melhor’ implica invariavelmente um preço: as vidas dos outros” (2004: 4). Face a essa ordem sacrificial, o papel da ação humanitária pode ser visto como um mecanismo de oposição ao

seu desenvolvimento: ela “desafia diretamente a lógica que justifica a morte prematura e evitável de parte da humanidade em nome de um bem coletivo hipotético”, sendo que “a primeira condição de sucesso da ação humanitária é a sua recusa de colaborar neste processo de seleção fatal” (Ibidem: 5).

Ora, o que mudou foi o modo como a ação humanitária passou a materializar, em concreto, essa recusa ativa e, sobre isso, construiu uma função própria na política internacional. O que prevaleceu ao longo do século 20 foi um entendimento da ação humanitária que a assumiu como um mecanismo minimalista de interrupção do processo sacrificial, atuando na proteção excepcional das vítimas e das pessoas em risco máximo imediato para as suas vidas. O paliativismo da ação humanitária assim entendida tornou a ordem internacional humanitária nela baseada num dispositivo ideológico de conservação, que deliberadamente se demitia de questionar os pressupostos geopolíticos do sacrifício de vidas humanas, contribuindo assim para a sua perpetuação.

A mudança operada na passagem do século 20 para o século atual consistiu numa reequação do papel da ação humanitária na ordem sacrificial internacional e, com ela, numa redefinição dos contornos da ordem internacional humanitária. O minimalismo paliativista — “salvar indivíduos agora para que não fiquem em risco amanhã” (Barnett, 2005: 733) — foi progressivamente sendo substituído por uma ambição de fazer da ação humanitária um instrumento mais ‘ambicioso’ de atuação sobre as causas profundas dos conflitos e de assumir como dispositivo de transformação das condições estruturais que geram vulnerabilidade da condição das vidas. Nesse sentido, o perímetro da ordem internacional humanitária ampliou-se significativamente, passando a incluir intervenções orientadas para muito mais que o “simples” salvamento de vidas em contextos de conflito armado, designadamente para o estabelecimento e cumprimento efetivo de catálogos de direitos humanos, de práticas

democráticas e de desenvolvimento económico e social como pilares de processos de construção de uma paz duradoura supostamente geradores de Estados estáveis e legítimos e de sociedades coesas. Esta mudança, associada ao clima político internacional da década de 90 e do fim da Guerra Fria, gerou uma dinâmica contraditória entre uma reforma e uma contrarreforma (Barnett, 2007: 195). Reforma, no sentido do ganho de hegemonia por um discurso que articula a ação humanitária com o projeto da paz liberal, rasgando, com isso, o anterior dogma da apoliticidade do espaço humanitário. Com a multiplicação de operações de construção da paz no pós-Guerra Fria com o objetivo de transformação estrutural dos países da periferia do sistema-mundo dilacerados por conflitos, a ação humanitária nesses territórios foi reformada para passar a assumir-se como um programa amplo, incluindo o desarmamento e desmantelamento de fações, a reintegração dos ex-combatentes na sociedade e a reforma do setor de segurança; a criação de condições institucionais, legais e operacionais, numa ótica liberal, para o alicerçar de uma economia de mercado; a promoção da democracia representativa, a começar pela separação dos poderes, pelo pluralismo partidário e pela competição eleitoral; e a garantia de uma prática administrativa guiada pelo primado da legalidade e do cumprimento dos direitos fundamentais e da autonomia da chamada sociedade civil relativamente ao poder estatal.

O novo humanitarismo resultante desta dinâmica de reforma de pensamento e de ação adotou esse programa amplo de “construção-da-paz-contruindo-o-Estado” e uma *rights based approach* como resposta ao que foi considerado “uma vaga de emergências” resultante da abertura do dique geopolítico que contivera um grande número de guerras, a Guerra Fria. O termo “emergência” tornou-se uma espécie de reverso da ideia de ordem global no pós-Guerra Fria (Barnett e Weiss, 2008: 24) e o programa amplo do novo humanitarismo foi a estratégia desenhada pelo centro do sistema para lhe reagir.

O tempo do pós-Guerra Fria é, pois, um tempo de cisma na Internacional Humanitária, pondo de um lado os que protagonizaram a reforma e do outro os que organizaram a contrarreforma. Uma parte do movimento manteve-se fiel, por razões de princípio ou por cálculo tático, a um humanitarismo de “uma cama para a noite”, parafraseando o título da obra de David Rieff (2002) — uma ação humanitária apontada e limitada ao salvamento de vidas em perigo imediato ou de alívio do sofrimento das vítimas de conflitos e desastres naturais guiada pelo imperativo humanitário, pela imparcialidade, pela independência e pela neutralidade. Outra parte do movimento atribuiu-se responsabilidade de levar a cabo um tipo de ação humanitária muito mais ambicioso, destinado não só a salvar vidas, mas também a contribuir para a criação de condições estruturais que prevenissem a geração de sofrimento e de sacrifício de vidas. Essa nova ambição implicava promover o desenvolvimento, a democracia e o Estado de Direito, uma cultura de tolerância e de respeito pelos direitos humanos, uma economia aberta sem corrupção e sem captura dos bens públicos para benefício privado dos poderes de turno, tudo, em última análise, alicerçando a construção de uma paz positiva e duradoura.

No bojo deste movimento de reforma encontramos os fundamentos de uma dinâmica de contrarreforma. Ela teve duas expressões fundamentais. Em primeiro lugar, uma contraofensiva ideológica no sentido do regresso ao credo humanitarista originário, com ênfase no lugar primordial dos princípios tradicionais — humanidade, imparcialidade, independência e neutralidade — na definição mesma de ação humanitária e na delimitação do espaço humanitário. Como veremos, essa contraofensiva teve tanto de defesa da pureza apolítica do humanitarismo clássico como de reposicionamento tático dos trabalhadores humanitários, tornados particularmente vulneráveis nos teatros de ação após a reforma politizadora do humanitarismo. Em segundo lugar, o novo humanitarismo, sobretudo depois de

choques traumáticos do centro gerados na periferia do sistema-mundo (dos ataques do 11 de setembro de 2001 aos grandes fluxos migratórios, passando pelos riscos de contágio descontrolado nas epidemias e pandemias mais recentes) tem vindo a adotar uma filosofia de contenção de efeitos turbulentos e desestruturadores do seu “modo de vida”. E isso esfria significativamente o grau do envolvimento direto dos seus agentes nas transformações estruturais dos países em que se realizam operações humanitárias e a própria ambição dos seus programas de intervenção.

Nas próximas páginas procuraremos analisar detalhadamente estas duas dinâmicas — de reforma e de contrarreforma — que reconfiguraram a ordem internacional humanitária nas últimas três décadas.

Referências Bibliográficas

- Barnett, M. 2005. Humanitarianism transformed. *Perspectives on Politics*, 3 (4), 723-740.
- Barnett, M. 2007. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Barnett, M. 2010. *The international humanitarian order*. Nova Iorque: Routledge.
- Barnett, M. e Weiss, T. (2008), “Humanitarianism. A brief history of the present”, in Barnett, M. e Weiss, T. (cords.), *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1-48
- Bradol, J. H. 2004. The sacrificial international order and humanitarian action, in Weissman, F. (coord.), *In the shadow of ‘just wars’. Violence, politics and humanitarian action*. Ithaca: Cornell University Press, 1-22.
- Fiori, J. 2013. *The discourse of Western humanitarianism*. IRIS / Save the Children / Humanitarian Affairs Think Tank.
- Gordon, S. e Donini, A. 2015. Romancing principles and human rights: are humanitarian principles salvageable?. *International Review of the Red Cross*, 97, 77-109.
- Rieff, D. 2002. *A bed for the night. Humanitarianism in crisis*. Londres: Vintage.

CAPÍTULO 2.

A NARRATIVA HEGEMÓNICA SOBRE O NOVO HUMANITARISMO

A narrativa hegemónica sobre a emergência do chamado novo humanitarismo explica-a como o resultado de uma reconfiguração quer das forças de destruição, quer das forças de compaixão — para retomar a construção conceptual de Michael Barnett (2007: 22) — atuantes em escala mundial. Nisso consiste a reforma da ordem internacional humanitária. Por um lado, o pós-Guerra Fria viu multiplicarem-se as novas guerras e as emergências políticas complexas como marcas da desordem internacional de grande intensidade que irrompeu do fim da contenção bipolar que regeu o mundo após a II Guerra Mundial. Por outro lado, a exigência ética de solidariedade concreta com as vítimas desses conflitos perdeu igualmente a contenção que a vinha dominando e determinou uma ampliação muito ambiciosa do mandato das agências humanitárias, fazendo-as passar de uma atuação paliativa sobre os sintomas dos conflitos para uma atuação transformadora das suas causas estruturais.

1. Novo em relação a quê?

O contexto geopolítico em que o humanitarismo clássico se afirmou tinha traços claros, como ficou patente na primeira parte deste volume. A natureza interestatal dos conflitos armados e a separação e distinção entre militares combatentes e população civil figuram entre os que foram mais determinantes para o desenho dos princípios humanitários que dominaram até finais do século 20 (Nan, 2010).

Adequando-se a essa realidade, a ação humanitária tradicional escolheu ser, mais que tudo, um código de conduta na guerra, um edifício normativamente balizado para sustentar uma ética cavalheiresca nos conflitos armados — a “gentlemanly conduct of war” a que se refere Kurt Mills (2005: 154) — que se foram sucedendo ao longo do século 20. Mais que tudo, o humanitarismo organizado para responder a esse quadro de guerras entre exércitos nacionais e de desastres tidos como parênteses momentâneos na normalidade de funcionamento social e económico, teimou em apresentar-se como uma abordagem de compaixão despolitizada, quando não mesmo apolítica. Nas palavras de Michael Barnett (2005: 724), “os princípios humanitários tradicionais serviram para despolitizar a ação humanitária e criar um espaço humanitário isolado da política”, estabelecendo uma espécie de Linha Maginot contra a política entendida como poluente da moral. O cavalheirismo, a compaixão e o socorro postos em prática em contextos de radical excecionalidade, como as guerras ou as catástrofes naturais, reivindicavam-se de uma exterioridade arreigada relativamente ao terreno dos juízos de avaliação política, seja dos contextos de exercício da ação humanitária seja dela em si mesma. Nisso consistia a garantia maior da sua genuinidade e da sua disponibilização a todas as vítimas ou a todos os rostos do sofrimento. Reiterando esta matriz do humanitarismo clássico, Costas Douzinas (2007: 6) sublinha que “o humanitarismo inicial não fazia distinção

entre boas e más guerras, causas justas ou injustas, ou mesmo entre agressores e inocentes. Estava comprometido com a redução imediata e direta do sofrimento humano através da proteção dos prisioneiros de guerra e dos civis envolvidos nos conflitos ou através do alívio da fome e da ajuda médica”.

Tratava-se, portanto, de uma ação humanitária simples para um mundo simples. Um mundo regido, segundo esta narrativa hegemónica, pelo primado indiscutido da soberania dos Estados. Esse primado impunha como corolário que a atuação das organizações humanitárias nos teatros de guerra ou no socorro a populações de territórios devastados por desastres naturais se processasse sempre sob condição *sine qua non* de prévio e explícito consentimento do Estado em causa e da sua cooperação na implementação da assistência humanitária no terreno. Algo a que o contexto de bipolarização ideológica e estratégica da Guerra Fria emprestou um cunho reforçado de vigilância e controlo sobre a atuação das agências humanitárias e de inadmissibilidade de qualquer mínimo pronunciamento público sobre a política interna do Estado em causa. Esse clima geral de combinação entre restrição política imposta pelos Estados e autoimposição de restrição pelas organizações humanitárias traduziu-se numa regra de silêncio diante de atrocidades esparsas ou de práticas sistemáticas e institucionalizadas de violação em larga escala de direitos humanos fundamentais. Nesse mundo simples e controlado, o silêncio era assumido como o preço a pagar pelo acesso às vítimas.

A simplicidade, quase a preto e branco, do mundo que gerou o humanitarismo clássico deu, por outro lado, uma significativa estabilidade ao edifício normativo que o regulava. É neste contexto que se deve entender, desde logo, a sedimentação do Direito Internacional Humanitário, de Haia (1899 e 1907) a Genebra (1949), ele próprio alicerçado nos pressupostos axiomáticos da humanidade, independência, imparcialidade e neutralidade e na quase exclusividade dos Estados como seus sujeitos e destinatários, só tardiamente excecionado

pelo II Protocolo Adicional às convenções de Genebra, de 1977, relativo à proteção das vítimas de conflitos armados não internacionais. E, para lá das normas de Direito Internacional Humanitário, a estabilidade propiciou a consolidação de consensos sobre os princípios humanitários e a sua codificação em diversos instrumentos, o mais relevante dos quais é a Resolução 46/182 sobre o fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência do sistema das Nações Unidas, aprovado pela respetiva Assembleia Geral em dezembro de 1991, e a que se associam, entre outros, o Código de Conduta sobre socorro em caso de desastre para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e as Organizações Não Governamentais, adotado em setembro de 1994, e os documentos resultantes da Cimeira Humanitária Mundial de 2016. Esta dinâmica de codificação dos princípios foi acompanhada da criação de estruturas de coordenação da ação humanitária ao mais alto nível, com especial destaque para a Organização das Nações Unidas para o Socorro em casos de Desastre (UNFRO) e pelo posto de Coordenador do Socorro em casos de Desastre, pela Resolução da Assembleia Geral n.º 2816, de 1971, que, apesar da incapacidade de levar a cabo uma coordenação adequada de todo o sistema das Nações Unidas, se manteve até 1991, quando foi substituída pelo Departamento das Nações Unidas para o Assuntos Humanitários e pelo Coordenador do Socorro de Emergência. Progressivamente, este apego das organizações humanitárias a um código de conduta quase espartano favorável à perpetuação da ordem política e social internacional foi integrando elementos de mudança que impuseram alguns ajustamentos à relação de poder entre centro e periferia do sistema-mundo, como veremos adiante. Foi, na verdade, esse envolvimento pós-colonial do ocidente no universo dos países em desenvolvimento que determinou uma gradual aproximação do campo amplo da ajuda ao desenvolvimento com o campo humanitário estrito, na perspetiva de incluir a proteção de longo prazo de grupos em risco e de criar

capacidades locais de resposta a crises e desastres naturais, a par dos objetivos tradicionais de salvamento de vidas e de menorização do sofrimento. Tudo apresentado num registo moral, para contornar a crítica de politização que, para o humanitarismo clássico, constituiria um libelo acusatório insuportável.

2. As “novas guerras” e as “emergências políticas complexas”

A narrativa hegemónica sobre a emergência do novo humanitarismo a partir dos anos 90 é particularmente enfática na centralidade que confere ao que entende ser uma nova natureza da conflitualidade internacional no pós-Guerra Fria. Na verdade, toda a literatura alinhada com essa narrativa diagnostica a mistura explosiva entre fragilidade dos Estados da periferia, má governação, instabilidade endémica dos respetivos tecidos sociais como mecanismos de ignição de uma multiplicação de guerras locais. E retrata esses conflitos como “novas guerras” (Kaldor, 1999), distantes das formas tradicionais de conflito pela sua motivação — já não a conquista territorial, mas a defesa ou afirmação de identidades ou a disputa do acesso a recursos estratégicos localizados — pelos seus atores — já não os exércitos nacionais em exclusividade, mas uma proliferação de atores privados, entre os quais as próprias organizações humanitárias — ou pela sua economia — já não a economia de guerra centralizada e planificada, mas a da informalização das relações de ganho material dos atores locais e da inserção dos recursos apropriados no mercado global. Nas ditas novas guerras, os civis deixaram de ser vítimas colaterais do conflito para se tornarem em alvos coletivos diretos e em associação com as estruturas básicas de suporte das suas vidas. Nessas guerras identitárias — assim reza a narrativa hegemónica que estamos a analisar — a subjugação do grupo étnico ou religioso inimigo é o objetivo estratégico, exterminando-o ou forçando

a sua deslocação em massa para outras paragens. Os exemplos de guerras como as travadas no Ruanda, no Sudão, na Bósnia ou no Kosovo, entre tantos outros, são mobilizados pela literatura para vincar essa perda de distinção entre civis e militares quer enquanto combatentes quer enquanto vítimas. Em todas elas, essa literatura sublinha o enovelamento entre fragilidade dos poderes públicos no cumprimento das funções mínimas de soberania, polarização social extremada com base em narrativas de ódio e de ancestralidade da ofensa dos grupos sociais antagonistas, proliferação de autores de violência organizada de alta intensidade, informalização da economia e sua centragem sobre as relações estabelecidas por estes atores — dos senhores da guerra às milícias e grupos paramilitares, das empresas privadas de segurança aos governos locais (no seu interior e com a sociedade envolvente) — e a resultante crise humanitária dramática, traduzida quer em deslocações de populações de larga escala quer na sua privação de bens elementares para a sobrevivência. A expressão “emergências políticas complexas”, que se tornou referência conceptual primeira de toda a literatura sobre o mundo do pós-Guerra Fria, foi a síntese encontrada para essa condensação de todos estes fatores nos pontos mais turbulentos da periferia do sistema-mundo, remetendo para a ideia de crises humanitárias em larga escala, de natureza multicausal, que combinam fatores políticos e humanitários e requerem uma resposta mais abrangente e integrada por parte dos atores internacionais (Duffield, 1994: 4).

E se esta realidade é sublinhada como marca do mundo das décadas de 90 e seguintes, a explicação dada pela narrativa hegemónica que vimos acompanhando é a de que isso resultou, em grande medida, do fim da tutela direta dos Estados da periferia pelas duas grandes potências da Guerra Fria que se tinha encarregado de almofadar as insuficiências inequívocas desses Estados num quadro de alinhamento com um dos blocos em conflito. Com o fim desse regime de clientelismo, remetida ao seu jogo de

forças próprio, a violência potencial decorrente da pobreza, da falta de horizontes e da fragilidade dos Estados, explodiu em toda a sua crueza. A simultaneidade do declínio da capacidade desses Estados de garantirem a segurança das populações e de desempenharem as funções básicas da governação com a privatização dos protagonistas dos conflitos armados conduziu a “guerras sem frentes de batalha, engolindo cidades, vilas e aldeias” (Barnett, 2007: 161).

A importância conferida, pela narrativa hegemônica sobre o novo humanitarismo, às mudanças de natureza da conflitualidade internacional como contexto justificativo da dinâmica de transformação do sentido e do alcance da ação humanitária a partir da década de 90 (Pureza, 2012: 6), materializa-se no abandono da dicotomia formal entre conflitos internos e conflitos internacionais — que havia impedido a prestação de assistência mais que justificada em conflitos anteriores como os ocorridos no Biafra ou no Camboja, por exemplo — e na consideração de todas as escalas de conflitualidade violenta e geradora de sofrimento e de vítimas como desafios à resposta humanitária. A transferência dos conflitos relevantes de territórios ermos para o centro das malhas urbanas ou a realidade das guerras dentro da paz — ou seja, a realidade de “muitos países que, ainda que não formalmente em conflito, são afetados por níveis de violência criminal e de sofrimento humano que se assemelham aos de uma guerra civil” (Labbé, 2012: 10) — passaram, nesse sentido, a integrar o quadro de situações a que o humanitarismo foi chamado a dar resposta.

E é notório que um tal contexto tornou o mandato humanitário tradicional — o salvamento de vidas e o socorro às vidas em risco imediato — claramente insuficiente e meramente paliativo (Nan, 2010). Muito em particular, e como ficou claro em situações tão distintas como as do Biafra, Bósnia ou Ruanda, princípios como os da imparcialidade ou da neutralidade mostraram ser nocivos por restringirem a ação humanitária a um tipo de abordagem pensado

para outro contexto e agora incapaz de responder à complexidade das crises e às suas causas e efeitos de médio e longo prazo, sem cuja transformação o alívio humanitário se configurou como praticamente estéril. À luz desta nova narrativa, o mundo de “novas guerras” e de “emergências políticas complexas” exigia uma intervenção mais ambiciosa e mais integrada, capaz de corresponder à natureza multifacetada dos conflitos e das crises humanitárias a eles associadas (Nascimento, 2015). Tal reclamava uma chamada à focagem do desenho e da avaliação da ação humanitária nos contextos de emergências políticas complexas desde logo no critério de não causar dano (*do no harm*) (Anderson, 1999). A ponderação de efeitos positivos e negativos da ação humanitária tornou-se num guia das operações no terreno e a prevenção de efeitos danosos não pretendidos, no imediato e a prazo, passou a ser um critério essencial da sua prossecução.

Essa tomada de consciência surgiu pela primeira vez com grande premência na crise dos refugiados curdos na fronteira entre a Turquia e o Iraque na sequência da Guerra do Golfo de 1990-91 (Gordon e Donini, 2015: 85). A Operação *Provide Comfort* envolveu mais de 13.000 elementos na disponibilização de 7.000 toneladas de alimentos e outros bens de primeira necessidade aos refugiados curdos fugidos da guerra. Esse precedente abriu espaço para a coordenação não só entre as agendas das organizações humanitárias e das agências estatais e não estatais de ajuda ao desenvolvimento, mas para a integração das dimensões civil e militar das operações de estabilização, como sucedeu nos casos das guerras na Somália, nos Balcãs e sobretudo no Ruanda. O genocídio perpetrado no Ruanda, em 1994, foi, como teremos ocasião de analisar mais à frente, um marco de referência nesta evolução, por ter confrontado de modo particularmente dilemático e traumático, as organizações humanitárias, mais do que com a limitação, com os resultados perversos decorrentes da obediência

aos princípios humanitários tradicionais, designadamente o apoio objetivo aos genocidas nos campos de refugiados de Goma por força de uma assistência humanitária imparcial e neutra, incapaz de fazer uma diferenciação entre os destinatários da ajuda, entre vítimas e perpetradores da violência genocida.

No choque com a realidade de conflitualidade endémica da periferia turbulenta, o humanitarismo viu-se duplamente desafiado. Por um lado, a suplantar a matriz minimalista tradicional de um humanitarismo de necessidades emergenciais e a alargar o alcance do seu programa de ação para um humanitarismo de afirmação de direitos (*rights-based humanitarianism*). Por outro lado, a acolher o desafio da autorreflexividade e, a partir dela, a ter em conta os efeitos perversos de prolongamento dos conflitos ou do agravamento da violência e do sofrimento como efeito objetivo da assistência humanitária. É, pois, um humanitarismo marcadamente mais ambicioso, ainda que não necessariamente mais consensual e menos controverso, aquele que é pensado e operado para responder àquela turbulência violenta. Nas palavras de Jérémie Labbé (2012: 11), esse objetivo político mais elevado passou a abarcar “o apoio ao estabelecimento, por um governo legítimo, de uma paz duradoura através da resolução das causas do conflito por via da segurança, da boa governação, do primado da lei, de uma economia sustentável e da garantia dos serviços básicos”.

Um dos traços mais marcados da narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo é o de que há nesta ampliação do alcance da ação humanitária uma reorientação de perspectiva de fundo, de um humanitarismo eminentemente reativo para um humanitarismo (também) marcadamente preventivo, no sentido já anteriormente referido de deixar de se assumir como uma resposta a sintomas e passar a ser (também) uma estratégia integrada de resolução das causas profundas dos conflitos, claramente em linha com a agenda intervencionista e de promoção da paz liberal que se ia forjando e

tornando dominante, em particular no quadro da ação de organizações internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Muito mais do que manter vivos e alimentados os moribundos, o novo humanitarismo propôs-se sarar os traumas coletivos e superá-los pela construção de estruturas e instituições, pela promoção da democracia e dos direitos humanos e pela garantia de horizontes concretos de desenvolvimento económico e social. O distanciamento relativamente a um entendimento rígido dos princípios humanitários clássicos é elemento essencial dessa reorientação que faz as organizações humanitárias aventurarem-se no território tabu da política.

3. Neutralidade e cumplicidade

A narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo confere um lugar fundamental à crítica aos princípios humanitários clássicos que emergiu da autorreflexividade dos próprios trabalhadores humanitários diante das transformações do ambiente de conflitualidade ocorridas a partir da década de 70 e que se acentuaram a partir da década de 90. “Os mesmos princípios que haviam sido elaborados para salvar vidas apareciam agora como desculpas para a inação”, denuncia Barnett (2007: 4). A validade e a adequação de princípios como a imparcialidade ou a neutralidade passaram a ser asperamente questionadas diante de quadros de limpeza étnica, de crimes contra a humanidade ou de genocídio como os que se registaram nos conflitos mais emblemáticos do pós-Guerra Fria. As perguntas mais duras foram larga e angustiadamente partilhadas nesse confronto entre os princípios tradicionais e as emergências políticas complexas: uma ação humanitária, no Ruanda ou na Bósnia, que obedeça à neutralidade pode, na prática, ser outra coisa senão um favorecimento dos genocidas ou dos torcionários?

Como vimos na primeira parte, o centro da crítica foi o princípio da neutralidade, que passou a ser tomado como uma *dirty word* (Fox, 2001: 277) por parte de alguns trabalhadores e organizações humanitárias, para os quais a imersão em conflitos resultantes da fragilidade extrema dos poderes públicos e em que quer os governos locais quer as fações armadas e outros atores bélicos tomavam as populações civis como alvo direito, violando em larga escala os seus direitos humanos fundamentais, levavam a considerar a aplicação do princípio da neutralidade como uma cumplicidade objetiva com todos estes crimes e com a cultura de violência que lhes subjaz. Nas impressionantes palavras de Fiona Fox (ibidem), “a intervenção humanitária não pode ser neutra entre os milicianos sérvios e os civis albaneses ou entre os genocidas hutu e as suas vítimas tutsi”. E acrescenta a crítica do presidente dos Médicos Sem Fronteiras, Phillipe Biberson, à regra de silêncio neutral praticada pela Cruz Vermelha Internacional: “Não estou certo de que falar salve sempre vidas, mas estou certo de que o silêncio mata” (Ibidem). Sendo certo que o próprio Comité Internacional da Cruz Vermelha, invariavelmente referido como a mais dunantista das organizações humanitárias, encarou o seu estrito alinhamento com a neutralidade e outros princípios tradicionais como forma de garantir o desempenho de uma missão... política — a saber, a garantia do cumprimento internacional das normas do Direito Internacional Humanitário e da sua adoção pelas leis e pelas práticas dos Estados soberanos — os desenvolvimentos que a narrativa hegemónica identifica como tendo conduzido ao surgimento do novo humanitarismo potenciaram a visibilidade, a explicitação e a ampliação dessa missão política para o cumprimento da qual regras como a da neutralidade passaram a ser encaradas como obstáculos e não como pressupostos de garantia.

Esta crítica da neutralidade tinha evidentemente em vista os conflitos contemporâneos à sua formulação e expressão pública e assumia, portanto, um propósito prospetivo. Mas tinha, desde

logo também, um alcance retrospectivo. Com efeito, os porta-vozes do novo humanitarismo ancoraram a sua formulação de uma ação humanitária liberta do espartilho da neutralidade e do silêncio numa avaliação marcadamente crítica da ausência de denúncia, pelos prestadores de assistência humanitária, relativamente aos massacres, aos genocídios e à devastação humana ocorridos no holocausto, no Biafra, no Camboja ou no Ruanda. Ou seja, foi simultaneamente em nome da crítica do passado e da adequação realista e justa ao presente que o distanciamento face a uma neutralidade silenciadora e paralisadora foi colocado no centro do novo humanitarismo. No lugar dessa neutralidade passou a situar-se a liberdade — senão mesmo o dever — de criticar e de denunciar (respondendo assim à interpelação de Barnett e Weiss (2008: 36): *“how noisy can they be?”*) e o direito — senão mesmo o dever — de intervir de forma robusta para garantir quer o socorro às vítimas quer a transformação de fundo necessária à resolução das causas profundas dos conflitos (Chandler, 2001: 684).

Expurgado dos anacronismos da neutralidade e de outras regras insustentáveis e disfuncionais (Gordon e Donini, 2015: 87) face ao mundo das novas guerras e das emergências políticas complexas, eis então o novo humanitarismo como ação apontada à transformação das condições estruturais que, de forma continuada, colocam em perigo a vida das pessoas e a coesão da comunidade. Para ser coerente com a missão de salvar vidas e de minorar o sofrimento humano, o humanitarismo do pós-Guerra Fria não pretende menos que resolver o paradoxo associado à ação humanitária tradicional: salvar indivíduos hoje tem pouco sentido se esses indivíduos permanecerem em perigo amanhã (Ibidem). Dito de outra forma: salvar vidas hoje só tem sentido se essas vidas tiverem garantias de permanecer e condições de se desenvolverem amanhã. O novo humanitarismo surgiu para ser essa garantia e, para isso, abdica de princípios considerados obsoletos e/ou prejudiciais os novos objetivos da ação humanitária.

4. O humanitarismo libertado

Tomamos, com tradução livre, o título desta secção daquele que é comumente referido como o primeiro documento que abriu o debate conducente à dinâmica de reforma do humanitarismo clássico (Omaar e de Waal, 1994). Os seus autores falam de “humanitarismo libertado” (*humanitarianism unbound*) para se referirem ao fim do colete de forças da Guerra Fria que dominava as organizações humanitárias, permitindo, a partir da década de 90, “fazer importantes juízos políticos, implícitos e explícitos, que vão muito além de seu papel tradicional”. Libertado desse colete de forças, o novo humanitarismo deu corpo a uma significativa ampliação do respetivo mandato. Naquela que é uma contribuição de vulto para a narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo que estamos a analisar, o mesmo documento (Idem: 7) identifica três razões explicativas dessa expansão do mandato humanitário. A primeira foi uma exigência dos doadores, das opiniões públicas e dos próprios membros das organizações humanitárias no sentido da assunção de uma dimensão política forte no trabalho humanitário. A segunda foi a necessidade crescente de atender às ameaças à segurança dos trabalhadores humanitários e das populações destinatárias da assistência. Destas duas razões resultou a incorporação, nas operações humanitárias, de competências de avaliação e de decisão política e de uma componente de segurança com uma robustez crescente. Finalmente, uma terceira razão terá sido a da fragilidade dos Estados destinatários da assistência humanitária para imporem restrições ao seu alcance, permitindo que o alargamento do mandato humanitário tenha ido ao ponto de serem organizações humanitárias a preencher, em muitos casos, o vazio de governação próprio dessas situações de fragilidade estatal, exercendo assim uma função de suplência do Estado no desenho e na implementação de políticas públicas essenciais (educação, justiça, saúde, infraestruturação, etc.).

O traço mais marcante da ampliação do mandato humanitário foi o da integração da agenda humanitária na agenda geral das políticas de afirmação e garantia dos direitos humanos, no quadro dos processos de reconstrução pós-conflito ou pós-catástrofe natural. Esta integração da assistência humanitária em operações multidimensionais para responder a crises complexas situou-se na convergência de três fatores principais, segundo Joanna Macrae (2004: 30). Em primeiro lugar, a redefinição do alcance da segurança internacional, nos anos 90, no sentido da adoção do paradigma da segurança humana como referente, o que, no plano prático, motivou a multiplicação de intervenções internacionais animadas pela prossecução desse objetivo amplo. Em segundo lugar, a configuração das ações governativas segundo um modelo de desempenho intersectorial (ou interministerial) concretizado em plataformas de cooperação de diferentes departamentos dos governos, no que se designou por *whole-of-government approach*. Finalmente, em terceiro lugar, Macrae sublinha a importância da dinâmica de securitização da ajuda internacional aos países da periferia, começada na década de 90 — e radicalizada após o 11 de setembro de 2001 — e traduzida na sua crescente compreensão como um instrumento útil fosse para a prevenção e resolução de conflitos, fosse para a construção da paz nesses territórios assolados por emergências políticas complexas. Estes três fatores foram fundamentais para animar operações integradas — como as levadas a cabo na Serra Leoa (depois de 1998), no Afeganistão (desde 2001), no Iraque, na Libéria ou no Congo (desde 2003) — expressão prática de que “o novo discurso do ativismo dos direitos humanos deixou de separar a esfera do Estado estratega e da ajuda internacional da do humanitarismo, antes tentando integrá-las sob a rubrica de política externa ‘ética’ ou ‘moral’” (Chandler, 2001: 678), na qual o *continuum* entre ajuda de emergência e desenvolvimento passou a ocupar um lugar estratégico. Com este ímpeto, o

humanitarismo foi deslocado, a partir da década de 90, da periferia para o centro da política internacional, passando a ter o estatuto de verdadeiro princípio reitor das relações internacionais (Macrae, 2002: 7). Importa sublinhar que quando a narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo se refere à ampliação do mandato humanitário tem em vista duas realidades diferentes. Por um lado, ampliação significou, como temos vindo a referir, a inclusão da ação humanitária numa constelação de respostas às emergências políticas complexas, agrupadas sob as expressões “construção da paz” (*peace building*) e “construção do Estado” (*state building*) ocasionalmente acompanhada de “construção da Nação” (*nation building*) e, com isso, a consideração de todo um conjunto de atuações concretas sobre as causas estruturais dos conflitos e das emergências humanitárias por elas alimentadas. No novo humanitarismo prevalece a noção de que o trabalho humanitário de salvar vidas e minorar o sofrimento no imediato é apenas o primeiro momento de um processo que tem de prosseguir com a criação de condições para que essas vidas permaneçam por si próprias, o que supõe uma série de intervenções de reconfiguração política, económica, institucional, e social. Dando voz a esta ampliação da agenda humanitária e à inclusão nela de nada menos que a construção de Estados efetivos e credíveis, o filósofo Michael Walzer (2011: 80) escreveu:

“A soberania é um objetivo moralmente necessário do humanitarismo: um Estado decente, capaz de garantir a segurança, o bem-estar, a administração da economia e a educação para todos os seus cidadãos. Depois, os trabalhadores humanitários e os exércitos intervenientes podem ir para casa. Se tiverem criado as condições para a autodeterminação, sabemos que atuaram com caridade e com justiça. Assim, a construção do Estado pode ser uma forma de trabalho humanitário”.

Para esta primeira dimensão de ampliação do mandato humanitário – a sua ampliação programática – foi decisivo o movimento de hibridização entre Estados e organizações humanitárias: os Estados multiplicaram o financiamento das operações humanitárias, trazendo-as para o perímetro das suas políticas externas e, portanto, para o campo da definição de prioridades diplomáticas, enquanto as organizações humanitárias pressionaram crescentemente os Estados para adicionarem às operações de assistência humanitária condicionalidades políticas e económicas ou mesmo formas de uso da força armada, algo que adiante analisaremos. A esta hibridização entre Estados e organizações humanitárias somou-se a hibridização entre ativismo humanitário e ativismo pelos direitos humanos (Barnett, 2003: 411): o primeiro passou a tratar os direitos humanos, a resolução de conflitos e a construção do Estado como extensões do humanitarismo, enquanto o segundo passou a definir, com uma frequência crescente, as suas atividades como “humanitárias”.

Mas há um segundo sentido da ampliação do mandato humanitário. A ampliação programática significou também mudança da própria filosofia do ato humanitário: de gesto determinado pelo impulso eminentemente caritativo do prestador de assistência, passou-se a gesto materializador dos direitos de alguém em condição de grande vulnerabilidade, a quem se reconhece a qualidade de sujeito da sua história. A adoção da lógica do *rights-based humanitarianism* foi, em si mesma, uma rutura com a contenção autocentrada do humanitarismo clássico e uma exigência de articulação dinâmica com todas as outras esferas em que se joga a afirmação e efetividade dos direitos das pessoas numa condição de especial fragilidade decorrente de guerras ou de catástrofes naturais. Esta duplicidade de registos da ampliação do mandato humanitário foi apresentada por Gordon e Donini (2015: 88) como uma reforma do elenco das “crises de humanidade” e uma reforma do reportório dos “atos de compaixão” considerados apropriados para afirmar direitos de cidadania em contextos de emergência complexa.

5. A viragem consequencialista

A consequência natural de toda a reforma do humanitarismo clássico já enunciada, pautada por um certo abandono dos princípios fundamentais, foi a adoção de uma lógica consequencialista onde anteriormente se registava uma quase exclusividade de uma ética deontológica e do já referido imperativo humanitário. A forma como o humanitarismo clássico delimitou o espaço humanitário por um entendimento dogmático da neutralidade e da imparcialidade tornou-o refém de um modelo de atuação feito de “formas de caridade e de filantropia viscerais, irrefletidas e impensadas assentes numa negação da política e que favoreciam a aplicação dos princípios como referências primárias do sucesso” (Gordon e Donini, 2015: 93). O choque desse entendimento deontológico e dogmático dos princípios humanitários com a realidade foi traumático e atingiu o pico na atuação das organizações humanitárias no genocídio do Ruanda em 1994, onde uma obediência cega ao dogma da neutralidade fez a assistência humanitária beneficiar os genocidas que controlavam os campos de refugiados, tanto ou mais que as vítimas indefesas.

Essa noção de que toda a ajuda, incluindo a ajuda humanitária, em contextos de emergências políticas complexas, tem potencialidades para servir tanto a causa da paz como a causa da guerra, tanto para atender às necessidades das vítimas como para ser útil às fações armadas, marcou a reflexão do movimento humanitário sobre as virtualidades e as perversidades da sua ação nesses contextos. Esse exercício de autorreflexividade tornou-se mais exigível a partir do momento em que a ação humanitária deixou de ser guiada apenas pelo dever de ajudar no imediato para passar a guiar-se pelo dever de remover as causas menos diretas da fragilização e do sofrimento. Nesse novo quadro, todas as políticas de ajuda — e, em especial, a ajuda humanitária — passaram a ser avaliadas pelo acerto das escolhas das políticas de resposta às causas mais profundas dos conflitos,

pelo acerto das escolhas de formas concretas de articulação entre o socorro imediato e as políticas de médio e longo prazo e pelo acerto das escolhas em matéria de afetação de recursos. Acerto ou desacerto em função dos resultados, naturalmente. Eis o consequencialismo, quase em estado puro, a ocupar o lugar anteriormente atribuído à ética deontológica e à dogmática dos princípios de delimitação do espaço humanitário. É isso mesmo que é sublinhado por Nascimento (2015): “o princípio clássico do imperativo humanitário como base fundamental da resposta ao sofrimento humano dá lugar a uma lógica consequencialista, de acordo com a qual a ação humanitária deve depender do atingir de objetivos definidos de longo prazo”.

O primado dos resultados sobre os princípios é, pois, um dos elementos centrais da reforma do humanitarismo a partir da década de 90. Primado não significa substituição. Os princípios humanitários tradicionais mantiveram-se referências fundamentais do trabalho humanitário. Mas o novo tempo submeteu-os a uma “adaptação teleológica” (Gordon e Donini, 2015: 94). Nesse sentido, a própria neutralidade passou a ser entendida na lógica consequencialista de “meio para atingir um fim e não um fim em si mesmo” (Harroff-Tavel, 1989: 540) legitimador de silêncios, de passividades equidistantes, senão mesmo de cobardias cúmplices.

6. Transição paradigmática e cisma na ordem humanitária

A narrativa hegemônica sobre a formação do novo humanitarismo assenta nos quatro pilares que analisámos neste capítulo. O primeiro é o da mudança no cenário da conflitualidade internacional desencadeadora de operações humanitárias, com especial destaque para o surgimento de “guerras de tipo novo” geradoras de emergências políticas complexas. O segundo é o de um juízo de inadequação dos princípios humanitários tradicionais, em especial

da neutralidade, à configuração do espaço humanitário nesses novos contextos. O terceiro é o da significativa ampliação do mandato das organizações humanitárias e da sua articulação crescente quer com Estados quer com organizações de defesa dos direitos humanos ou de cooperação para o desenvolvimento, passando o humanitarismo a ter uma temporalidade não só imediatista, mas de médio e longo prazo. E, finalmente, o quarto pilar é o da aquisição de uma lógica consequencialista pelas operações humanitárias, valorizando a correspondência entre objetivos e resultados e não apenas a correspondência entre ação e princípios abstratos.

Sem surpresa, esta mudança de registo provocou uma divisão profunda no movimento humanitário internacional. De um lado permaneceram as organizações e os pensadores apegados a um entendimento tradicional, zelosos defensores de um humanitarismo “dunantista”, estruturado em torno dos princípios da humanidade, independência, imparcialidade e neutralidade, abjurando o contágio político da sua ação com um cunho marcadamente voluntarista e operando na margem dos conflitos e não no seu âmago ou, muito menos, nas suas causas determinantes. Do outro lado, colocaram-se as organizações e pensadores adeptos de um humanitarismo de tipo novo, um “humanitarismo 2.0” (Gordon e Donini, 2015: 106) de inspiração wilsoniana, apostado num programa de redesenho inteiro de sociedades, pretendendo que essa aproximação da periferia aos modelos do centro prevenirá a perpetuação dos conflitos e de um sofrimento feito de privação de direitos e de condições de vida minimamente dignas dessas populações.

Referências Bibliográficas

Anderson, M. 1999. Do no harm. How aid can support peace — or war. Londres: Lynne & Rienner Publishers.

- Barnett, M. 2003. What is the future of humanitarianism?. *Global Governance* 2003, 9 (3), 401-416.
- Barnett, M. 2005. Humanitarianism transformed. *Perspectives on Politics*, 3 (4), 723-740.
- Barnett, M. 2007. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Barnett, M. e Weiss, T. 2008. Humanitarianism. A brief history of the present, in Barnett, M. e Weiss, T. (cords.), *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1-48.
- Chandler, D. 2001. The road to military humanitarianism: how the human rights NGOs shaped a new humanitarian agenda. *Human Rights Quarterly*, 23 (3), 678-700.
- Douzinias, C. 2007. The many faces of humanitarianism. *Parrhesia*, 2, 1-28.
- Fox, F. 2001. New Humanitarianism: does it provide a moral banner for the 21st century?. *Disasters*, 25 (4), 275-289.
- Gordon, S. e Donini, A. 2015. Romancing principles and human rights: are humanitarian principles salvageable?. *International Review of the Red Cross*, 97, 77-109.
- Harroff-Tavel, M. 1989. Neutrality and impartiality: the importance of these principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the difficulties involved in applying them. *International Review of the Red Cross*, 29 (237), 536-552.
- Kaldor, M. 1999. *New and old wars. Organized violence in a global era*. Oxford: Blackwell.
- Labbé, J. 2012. *Rethinking humanitarianism. Adapting to 21st century challenges*. Nova Iorque: International Peace Institute.
- Macrae, J. 2004. Understanding integration from Rwanda to Iraq. *Ethics & International Affairs*, 18 (2), 29-35.
- Macrae, J. (coord.) 2002. *The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action*. HPG Report 11. Disponível em <https://cdn.odi.org/media/documents/293.pdf>.
- Mills, K. 2005. Neo-humanitarianism: the role of international humanitarian norms and organizations in contemporary conflict. *Global Governance*, 11, 161-183.
- Nan, M. E. 2010. New humanitarianism with old problems. The forgotten lessons of Rwanda. Disponível em <https://friendsofevil.wordpress.com/2011/01/29>.
- Nascimento, D. 2015. One step forward, two steps back? Humanitarian challenges and dilemmas in crisis settings. *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponível em <https://reliefweb.int/report/world/one-step-forward-two-steps-back-humanitarian-challenges-and-dilemmas-crisis-settings>.
- Omaar, R. e de Waal. A. 1994. Humanitarianism unbound? Current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies. *African Rights Discussion Paper n° 5*. Disponível em <https://www.csrf-southsudan.org/repository/humanitarianism-unbound-current-dilemmas-facing-multi-mandate-relief-operations-political-emergencies/>.
- Pureza, J. M. 2012. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. *Carta Internacional*, 7 (1), 3-19.
- Walzer, M. 2011. On humanitarianism. Is helping others charity, or duty, or both?. *Foreign Affairs*, 90 (4), 69-80.

CAPÍTULO 3.

A NARRATIVA CONTRA-HEGEMÓNICA SOBRE O NOVO HUMANITARISMO

A narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo, cujos traços principais analisámos no capítulo anterior, constitui, em si mesma, um dispositivo de redução da complexidade da realidade — absolutizando a intensidade das mudanças a partir da década de 90 e minimizando as continuidades na prática do movimento humanitário — e de ocultação das relações de poder que determinaram, em concreto, o alcance imprimido à ação humanitária no pós-Guerra Fria.

A compreensão da reforma da ordem internacional humanitária como elemento de um projeto de poder à escala global desconstrói o misto de épico e de benigno do tom da narrativa hegemónica e convoca a uma indispensável politização da interpretação das mudanças operadas. Na verdade, só essa politização permite ler corretamente o alcance efetivo do humanitarismo do nosso tempo, associando-o, num primeiro momento, ao projeto de ordem liberal global e à sua militarização e, ulteriormente, à redefinição da sua função no sentido da contenção das populações periféricas vítimas de conflitos e de desastres.

1. O novo já estava no velho

Um primeiro exercício crítico da narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo põe em evidência quanto há de artificioso na absolutização da novidade do humanitarismo posterior ao fim da Guerra Fria. Essa novidade carece de ser matizada por duas razões. Em primeiro lugar, porque essa narrativa constrói de uma forma mitificada alguns dos pressupostos do processo de mudança de registo do discurso e da prática humanitária, a começar pela rigidez que empresta ao entendimento dos princípios humanitários tradicionais. Em segundo lugar, porque, como lembra Barnett (2007: 167), há um risco de amnésia histórica na ignorância de tendências fortes que se vinham desenhando desde os anos 70 e 80 e que são marcas de água do novo humanitarismo. Esse risco é alimentado por dois equívocos presentes na narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo. O primeiro equívoco diz respeito ao modo como o discurso dominante representa os pressupostos de facto que suscitaram respostas humanitárias de tipo novo. A terminologia empregue para retratar a conflitualidade internacional dos finais do século 20 sugere a existência de uma mudança radical na natureza dos conflitos. A expressão “novas guerras” e o catálogo de elementos identificadores dos conflitos a ela associado tem precisamente esse efeito objetivo de traçar uma linha divisória entre um antes e um depois. Para a literatura sobre as “novas guerras”, o fim da Guerra Fria trouxe à superfície supostas condições endémicas de fragilidade dos poderes públicos e de violência disseminada no tecido social das periferias do sistema-mundo, lançando-as numa instabilidade e num caos com uma ordem de grandeza sem precedentes, sobretudo nos seus impactos bárbaros sobre as populações civis, o que constituiria um desafio igualmente de tipo novo para o sistema humanitário internacional. Por seu turno, a expressão “emergências políticas complexas”, ao pôr no centro de uma suposta nova ordem humanitária o imperativo de uma resposta ajustada a situações

de imbricação entre falha do Estado, nova economia política da guerra e geração de um quadro de catástrofe humanitária, constituiu um dispositivo crucial de estímulo à crítica à orientação predominantemente paliativa do humanitarismo clássico, remetida para o domínio da imperfeição conceptual e da inadequação prática.

Ora, estes dois dispositivos de sustentação de uma narrativa de corte com o passado emprestam um sentido de novidade à realidade que deu razão de ser ao novo humanitarismo que é, no mínimo, muito discutível. Desde logo, a novidade das novas guerras tem muito de velho. Veja-se a sugestão de que, com elas, teria desaparecido a costumeira distinção entre combatentes e populações civis, quando o certo é que, já na II Guerra Mundial, a evolução das táticas de guerra — e sobretudo da guerra aérea — se tinha encarregado de apagar essa distinção. Os bombardeamentos das cidades quer dos aliados quer da Alemanha Nazi mostraram-no sem lugar a dúvidas. E o uso de armas nucleares para destruir Hiroshima e Nagasaki levou essa indistinção a um extremo insuperável. Por outro lado, a sugestão de que a barbárie das novas guerras faz delas contextos em que o desrespeito pelo Direito Internacional Humanitário é, em si mesmo, uma tática de guerra não faz delas novas, pois que padrões de comportamento idêntico marcaram, de forma geral, as guerras das décadas anteriores em todas as geografias. E também a expressão “emergências políticas complexas”, na ânsia de revelar uma realidade nova, limita-se a pôr na penumbra a presença inapagável da velha guerra e dos seus velhos efeitos. Como sublinha Fiona Terry (2002: 11),

“o termo emergência complexa desfoca, em vez de esclarecer, o contexto contemporâneo. Confunde as especificidades da guerra, das fomes, das epidemias, da seca, do deslocamento de populações, dos massacres e dos genocídios. (...) Mas, mais insidiosamente, o termo distorce a compreensão da realidade, ao não fazer distinção

entre as causas do sofrimento. (...) As causas da maioria das crises são políticas; algumas consequências podem ser humanitárias. Mas a qualificação como “emergências complexas” ou “crises humanitárias” desliga as consequências das causas e permite que a resposta internacional seja colocada — e confinada — no domínio humanitário.”

O segundo equívoco da narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo é o da estratégia de absolutização da novidade da resposta humanitária às crises e conflitos depois de finda a Guerra Fria, esquecendo as continuidades fortes com o humanitarismo pensado e experimentado nas décadas anteriores.

A fórmula do humanitarismo clássico, centrada na apoliticidade e no cumprimento dos princípios da humanidade, independência, imparcialidade e neutralidade, está longe de ter sido a tradição indiscutida e longa que a narrativa hegemónica conta. As várias décadas de humanitarismo anterior a Dunant foram marcadas por um programa de ação bem para lá do socorro às vítimas imediatas, um programa de transformação social profunda como se testemunha na luta contra a escravatura ou as formas desumanas de tratamento penal. Aprofundando esta noção de *continuum*, Barnett (2007: 40) mostra como as duas culturas do humanitarismo — que designa por “humanitarismo emergencial” e “humanitarismo alquimista” — não só coexistem como contrariam a noção de uma evolução linear da prática humanitária. Para este autor, trata-se realmente de duas culturas, dois ramos (*branches*) e não de dois tempos que se sucedem (o “novo” depois do “velho”). Uma cultura, o ramo emergencial (*emergency branch*) concentra-se na garantia de socorro às vidas em perigo imediato, seguindo uma orientação de recusa da política. Nas palavras claras de Christine Fournier, antiga presidente internacional dos Médicos Sem Fronteiras,

“a nossa ambição é limitada. O nosso objetivo não é o de terminar com a guerra, nem de construir Estados e governos legítimos

ou de fortalecer as estruturas governamentais. Nem a nossa ação humanitária se envolve no trabalho de desenvolvimento económico, de reconstrução pós-conflito ou de estabelecimento de serviços de saúde funcionais. É de salvar vidas e aliviar o sofrimento no imediato que se trata. Curamos pessoas apenas para as curar.”

Outra cultura, o ramo alquimista (*alchemist branch*) enquadra o salvamento de vidas na resolução das causas profundas e estruturais do sofrimento e da vitimização, assumindo a política como algo necessário ou mesmo conveniente para uma ação humanitária com este perfil. Porque se trata de duas culturas e não de dois tempos, é errado situar o surgimento do ramo alquimista nos finais do século 20, a tomar o lugar do tempo anterior, o do humanitarismo clássico. Não é assim. Ele surgiu, na verdade, na viragem do século 18 para o século 19, dando expressão a uma firme convicção na possibilidade de transformação humana e social com raízes quer no cristianismo quer no iluminismo laico e empenhando-se em ações públicas de mudança das condições de vida, com grande relevo social, económico e cultural nesse tempo: a universalização da educação básica e o combate contra o trabalho infantil, a luta contra a pobreza ou, como já referimos, a abolição da escravatura. Conclui Michael Barnett: “este amplo movimento sugere uma conexão entre os abolicionistas do século 19, os missionários dos finais desse século, os agentes de desenvolvimento de meados do século 20 e os programas de construção da paz do princípio do século 21”.

E se o “novo” resgata genealogias do “velho”, o “velho” é habitado pelo “novo”. Toda a construção dos princípios humanitários tradicionais como um bloco cuja rigidez garante que o espaço humanitário seja descontaminado da poluição política revela ser isso mesmo: uma construção tão ideologicamente situada como as demais construções sociais. Ela teve, desde logo, o propósito de cimentar a autorrepresentação dos trabalhadores humanitários como desligados de vínculos

territoriais ou políticos, formando um corpo com uma identidade própria (Fiori, 2013: 7) relativamente à dos atores intervenientes nos conflitos. Por outro lado, é uma construção que pretende fixar a existência de um bloco indiferenciado de princípios onde essa indiferenciação não existe. Com efeito, uma leitura atenta da realidade permite descortinar a diferente natureza destes princípios: a humanidade e a imparcialidade são ideais (Labbé, 2012: 21) adotados como “princípios constitutivos” (O’Hagan: 2013: 123), enquanto a neutralidade e a independência são “princípios operacionais” (ibidem), “instrumentos testados no terreno e desenvolvidos ao longo do tempo para obter acesso às pessoas afetadas pelos conflitos” (Labbé, 2012: 21). O que significa que sempre se encarou a sua aplicação, mais ou menos estrita, como determinada pelo bem maior de acesso às vítimas, relativizando, em muitas situações — desde logo em contextos de desastre natural — o seu seguimento dogmático que pode revelar-se, nesta perspetiva, não apenas inadequado como mesmo contraproducente.

Tudo isto põe em causa a narrativa da apoliticidade do humanitarismo clássico. Porque a verdade é que ele foi sempre político. Desde logo, porque “tentar promover o respeito por princípios é um tipo de política diferente do de tomar partido numa guerra, mas é política de qualquer modo” (Laeder, 2000: 2). A necessidade de negociar compromissos com as autoridades políticas para garantir o acesso às vítimas de conflitos ou de desastres e para assegurar a proteção das populações civis torna a ação humanitária, mesmo a implementada segundo os cânones mais clássicos, numa atividade política, que não numa atividade de feição política (*partisan politics*) (Macrae, 2004: 29). Por outro lado, a politização da ação humanitária enquanto uso do humanitário para servir os objetivos políticos de Estados envolvidos em conflitos está longe de ter irrompido depois do final da Guerra Fria. Veja-se como, durante esse conflito maior, “a assistência humanitária foi usada como instrumento de objetivos

políticos e militares, para dar à União Soviética ‘o seu Vitenam’” (Donini, 2004: 21). Mas, mais que tudo, a assistência humanitária foi sempre, em si mesma, uma relação de poder entre pessoas em desigualdade de condições, o trabalhador humanitário e a vítima e, nesse sentido, foi sempre uma relação politicamente motivada e politicamente sentida pelos seus protagonistas. Enfim, foi sempre política porque, mesmo em contextos de delimitação ideal do espaço humanitário, as organizações humanitárias dependeram do poder político para acederem às vítimas e para o financiamento das suas operações. Lapidariamente, escreve Juliano Fiori (2013: 7): “até as afirmações de que o trabalho humanitário é separado da política são profundamente políticas”.

2. A colonialidade do novo humanitarismo

Compreender o humanitarismo concentrando-nos no ‘c’ de compaixão e ignorando o ‘c’ de colonialidade e de capitalismo (Gordon e Donini, 2015: 106) leva a narrativa hegemónica sobre o novo humanitarismo a perfilar-se como uma ideologia, com tudo o que uma ideologia tem de criação de uma falsa consciência (Belloni, 2007: 454). O núcleo duro dessa construção ideológica é a ficção de uma natureza supra-histórica do dever de intervir para minorar o sofrimento de povos distantes.

Na verdade, esta ideologia humanitarista é uma expressão específica da ideologia do individualismo abstrato que o projeto liberal produziu à medida dos interesses da afirmação da classe burguesa na afirmação do capitalismo como modo de produção dominante no mundo industrializado e dele exportado para outras coordenadas pelas dominações coloniais. O indivíduo isolado de relações e de contextos é o dispositivo ideológico central do projeto liberal, uma espécie de essência indiferenciada — a “natureza humana” ou

a “condição humana” — que geraria “direitos naturais” anteriores e superiores à lei e um dever de ajuda sem história e sem geografia. Costas Douzinas (2007: 11) sublinha as ressonâncias jusnaturalistas desta construção ideológica que manda reconhecer a mesma pessoa humana em todo o mundo, da City de Londres aos bairros de lata de Mumbai, das casas de campo de Berkshire aos bairros de Bagdad. Onde quer que seja e quando quer que seja, os humanos têm a mesma natureza e isso dá-lhes os mesmos direitos e o mesmo dever de ir em socorro de quem deles é privado, assim dispõe a ideologia da humanidade indiferenciada. Com base nela, a narrativa humanitária afivela uma de três máscaras ao humano: a vítima sofredora, indefesa, sem outra individualidade que não seja a do seu sofrimento físico e moral; o vilão atroz, encarnação personalizada de um mal absoluto, do senhor da guerra ao torturador, do ditador corrupto ao violador; e o cavaleiro salvador que pode ser “a agência de ajuda internacional, o ministro dos exteriores ocidental que trabalha noite e dia para que a crise seja resolvida, ou o jornalista que revelou a história dramática do desespero humano” (Belloni, 2007: 455). Não há circunstâncias nem contextos, há apenas mal absoluto e bem absoluto e, pelo meio, vítimas absolutamente carenciadas de socorro.

À realidade concreta da diferença — não, a condição concreta da grande maioria dos que vivem nos bairros de lata de Mumbai não é a mesma dos donos de casas de campo em Berkshire — e das relações de poder que ela determina e alimenta — a começar pela relação entre vítima e salvador — o humanitarismo indiferenciador opõe o pretense universalismo que só as essências podem ter. Ora, a verdade é que esse universalismo é, ele próprio, uma expressão de poder. “O humanitarismo tornou-se numa ideologia política que junta o bem-estar do ocidente com as dificuldades do Sul global”, escreve Douzinas (2007: 11) e nisso vai denunciado que a universalidade pretendida pela ideologia humanitarista assenta afinal na obliteração quer das tensões históricas e políticas que

determinam o campo do humanitário e da relação de poder entre centro e periferia em que esta é o campo das vítimas indefesas e aquele é o território das respostas humanitárias salvadoras.

A colonialidade do discurso da natureza universal do humanitarismo é manifesta. No seu núcleo essencial está uma visão da periferia como lugar de caos político, económico e institucional. A periferia é identificada como o *locus* do falhanço da modernidade, materializado na fragilidade, por vezes extrema, da condição estatal e na inevitabilidade de conflitos descontrolados fundados em culturas de violência e alimentados por redes globais de economias informais. A missão que o centro do sistema-mundo se atribui face a esta representação do mundo, missão da qual o novo humanitarismo é um elemento de primeira importância, é a da prevenção da falência de Estados e das respetivas consequências ou a reconstrução de Estados ditos falhados e a prevenção do ressurgimento dos efeitos desestabilizadores por eles provocados. É isso que significa atuar nas causas profundas e estruturais dos conflitos.

O programa da paz liberal é o fundo em que se inscreve esta versão contemporânea da velha *mission civilisatrice* colonialista. A paz liberal é uma das mais importantes narrativas produzidas por, e de suporte à, globalização contemporânea. De acordo com Oliver Richmond,

“a globalização foi apresentada quer como uma solução para os conflitos através da promoção da liberalização, da democratização, do desenvolvimento, dos direitos humanos e do comércio livre — tal como o conceito de paz liberal prescreve — quer como agente da hegemonia, da dominação da economia, das normas e dos atores ocidentais sobre os outros” (2004: 131).

A paz liberal, enquanto instrumento central dessa relação entre resolução de conflitos e globalização, tem no seu centro programá-

tico aquilo que o mesmo autor (2007: 58) designa por “mantra da liberalização económica e política”, uma reconstrução dos Estados e das sociedades da periferia seguindo um padrão que consiste num *mix* de autodeterminação formal, democracia liberal, reforma económica neoliberal, direitos humanos e equilíbrio entre segurança do Estado e segurança humana.

Essa perspetiva tornou-se hegemónica ao longo da década de 90, em que o triunfo da democracia liberal na Guerra Fria foi reforçado pela gradual imposição do intervencionismo internacional que usa a retórica dos valores liberais — como o humanitarismo, a democracia ou os direitos humanos — para legitimar os seus propósitos de transformação global. Do Cambodja a Angola, ao Kosovo, a Timor-Leste e ao Afeganistão, o denominador comum às intervenções internacionais foi a globalização de um determinado entendimento da paz e a radicalização da sua interpretação, nomeadamente em termos de consequências práticas. Esta receita foi ganhando corpo através da estandardização de figurinos institucionais e das práticas dos Estados soberanos. De facto, a paz liberal é induzida por diferentes formas de intervenção externa, desde as condicionalidades à mais importante inovação incluída na Agenda para a Paz, de Boutros Ghali, em 1992: as missões de *peace building*. Elas foram pensadas como “uma experiência que envolve a transposição de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados por guerras, como forma de controlar os conflitos civis: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (Paris, 1997: 55).

Ser intérprete, em contextos de novas guerras ou de emergências políticas complexas, deste programa de paz liberal é o equivalente atual a ter sido intérprete da velha *mission civilisatrice* do mundo desenvolvido nas periferias, no apogeu do período colonial. Essa similitude entre a situação dos colonizadores do século 19, que se tomavam como agentes da civilização, e os ativistas de um huma-

nitismo apontado à conversão das sociedades da periferia do sistema-mundo à democracia, ao mercado e aos direitos humanos — ambos intérpretes de uma relação de poder, no quadro da qual o objetivo é a moldagem de sociedades pelo padrão da modernidade ocidental, como forma de as incluir na ordem capitalista mundial — tem duas dimensões que se complementam. A primeira é o silenciamento das populações e estruturas políticas da periferia. Na periferia turbulenta, só há vítimas e perpetradores do caos e da violência. As populações locais são representadas como recetoras passivas de assistência e sem capacidade de se autogovernar. Os Estados, por seu turno, são representados como frágeis ou mesmo falhados por não reproduzirem com solidez institucional e política a estatalidade sedimentada secularmente pela modernidade ocidental. Essa invisibilização dos Estados locais, ancorada na sua alegada fragilidade paralisante, deixa na sombra os efeitos das políticas impostas pelo centro à periferia, com especial destaque para os programas de ajustamento estrutural determinados pelas instituições de Bretton Woods. No processo de globalização económica neoliberal, a apologia da diminuição da dimensão e da robustez regulatória do Estado tornou-se hegemónica. Com efeito, a fragilidade do Estado, em si mesma, não foi percebida, ao longo das últimas duas décadas do século 20, senão como o cumprimento do ideário neoliberal de miniaturização do Estado.

Em bom rigor, como lembra Dornboos (2006: 34), o impacto da globalização neoliberal sobre a generalidade dos Estados no final do século 20 traduziu-se numa generalizada mudança do seu perfil de atuação, conduzindo-os do papel de centros autónomos de iniciativa regulatória ao de agentes de políticas induzidas a partir do exterior em que a drástica redução da dimensão das políticas de equidade social ocupa um lugar matricial. A elaboração e implementação de verdadeiras políticas públicas pelas organizações humanitárias e pelas agências internacionais de desenvolvimento

curto-circuitando as estruturas estatais locais (Chandler, 2001: 687) tem, nos contextos de emergências políticas complexas, a mesma lógica que a “terceirização” de funções públicas assume no capitalismo neoliberal estabilizado.

O resgate das vozes silenciadas por esta concepção de matriz colonial que atravessa o humanitarismo é bem mais que o resgate de um ‘local’ romantizado (Roepstorff, 2020: 291). O *local turn* que ocorreu nos debates públicos sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento e de construção da paz foi muitas vezes marcado por uma espécie de “essencialismo às avessas” na concepção dos atores locais. De uma concepção estática que lhes afivelava uma imagem de tradição, ruralidade, atavismo e incapacidade de serem modernos, passou-se para uma imagem inversa, igualmente estática, cujas notas são as da genuinidade, autenticidade e legitimidade superior. Resgatar o local do silêncio e da passividade a que as políticas humanitárias o remeteram tem de ser mais do que proceder a este essencialismo às avessas. Mais que tudo, tem de ser um exercício de radicalidade na assunção da “amnésia colonial” do humanitarismo liberal, de que fala Rutazibwa (2019: 66). E isso passa por uma abordagem decolonial que “desafia as análises eurocêntricas, e dá o primeiro plano às experiências e conhecimentos dos que são os alvos pretendidos da ajuda humanitária. Questiona não tanto a vontade política, a implementação operacional e as capacidades técnicas dos trabalhadores humanitários, mas a perpetuação das relações de poder coloniais que perpassam atividades aparentemente benevolentes” (Ibidem). Contra a naturalização do humanitarismo como política de desigualdade (Ivanovic, 2019: 85), impõe-se, pois, um trabalho de desconstrução das hierarquias que o discurso humanitário — tanto o clássico como o do novo humanitarismo — veicula, disfarçando-as com uma retórica de “valores humanos universais” (Pallister-Wilkins, 2021). Essa necessária descolonização radical do humanitarismo arranca, portanto, da visibilização das heranças coloniais e neocoloniais que

lhes estão histórica e culturalmente associadas, desde a seletividade eurocêntrica que marcou a história do Comitê Internacional da Cruz Vermelha até às “intervenções humanitárias” da passagem para o século 21. E supõe uma transformação profunda quer do imaginário de “salvador branco” presente na generalidade dos atores humanitários — reconhecendo e valorizando a pluriversalidade das expressões da compaixão no mundo contemporâneo — quer da própria vida interna das organizações humanitárias, cujas estruturação, política de recrutamento, seleção de territórios alvo e articulação com atores locais tem marcas indisfarçáveis de racismo e de supremacia do Norte global (Rejali, 2020).

A segunda dimensão da similitude entre a velha roupagem civilizatória do colonialismo e a roupagem humanitária do intervencionismo global contemporâneo é o uso, por ambas, de uma imagem de benignidade que lhes permite disputar a hegemonia. É essa imagem que leva Michael Hardt e Toni Negri a afirmar que as organizações humanitárias do nosso tempo são como os jesuítas e dominicanos do colonialismo: elas agem “como as campanhas de caridade e as ordens mendicantes do Império” (2000: 36). O mesmo é diagnosticado por Michel Agier (2003), para quem “essa mão que larga víveres e medicamentos sobre o Afeganistão, ao mesmo tempo que a outra larga bombas americanas, mostra-nos o espetáculo de uma mão esquerda do império”. E acrescenta: “as enfermeiras que prestam primeiros socorros nas casas destruídas, os especialistas em logística que, em clima de urgência, abrem pistas, cavam poços e constroem clínicas no mato, os professores que alfabetizam os filhos dos refugiados em escolas de palha, são os homólogos mundiais atuais, digamos ‘pós-modernos’, dos trabalhadores sociais colocados à esquerda de um Estado cuja mão direita é formada pelos gestores e os princípios de gestão da economia de mercado”. O novo humanitarismo empresta, pois, uma face benigna ao programa da paz liberal e, mais genericamente, à

colonialidade da relação entre centro e periferia do sistema-mundo no nosso tempo. Mas essa aparência de benignidade não esconde a crescente instrumentalização do argumento humanitário para conquistar consensos e legitimar intervenções disciplinadoras da periferia. Gordon e Donini (2015: 105) referem, a esse respeito, que o humanitarismo “foi raptado, distorcido e abusado” para o que é, afinal, a “externalização violenta do projeto de democracia liberal”. Na verdade, o desempenho, pelo novo humanitarismo, de uma função de suavização da disciplina imposta pelo centro às periferias do sistema-mundo, que “eleva o Ocidente a reino da razão, da modernidade e da tolerância e rebaixa o resto a domínio da paixão, tradição e fanatismo”, torna fácil de aceitar “o uso da violência militar em nome da proteção de valores morais superiores.” (Belloni, 2007: 455).

3. A guerra humanitária

Ao servir de suporte legitimador dos novos contornos do intervencionismo internacional — e, nesse sentido, ao assumir um traço de politização qualificada ou mesmo extremada — o novo humanitarismo surge crescentemente associado a dinâmicas de militarização. A partir da década de 90 do século passado, instalou-se uma crescente associação entre as operações militares internacionais e a ação humanitária. Desde logo, a Agenda para a Paz de Boutros-Ghali (1992) abriu portas à securitização da ajuda humanitária, ao sugerir a inclusão das violações em larga escala de direitos humanos fundamentais e as deslocamentos forçados massivos no elenco das ameaças à paz a considerar pelo Conselho de Segurança. Por outro lado, o investimento institucional na articulação entre resolução de conflitos e reconstrução pós-bélica fomentou uma coordenação mais sólida entre a ação humanitária

e a construção da paz, que se expressou em orientações para a política de ajuda humanitária como a “*do no harm*”, que atrás referimos ou a do “diagnóstico de impactos sobre paz e conflito” (Bush, 1998, Pérez de Armiño e Zirion, 2010).

Com a intervenção no Kosovo, em 1999, deu-se mais um passo no sentido da militarização da ação humanitária. A apologia de intervenções integradas (*comprehensive approach*) (Crisis Management Initiative, 2008) expressou a passagem de um princípio de coerência para o primado da complementaridade, da procura de objetivos comuns ou mesmo da subordinação da ação humanitária aos objetivos militares (Benavides 2009) a que o Relatório Brahimi, de 2000, sobre as operações de paz das Nações Unidas e a Doutrina Capstone (codificação dos princípios estruturantes das missões de paz no âmbito da ONU, publicada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas em 2008) — deram guarida. No horizonte deste percurso histórico está a formação de verdadeiros “híbridos militares/políticos/assistenciais” (Donini, 2011: 149) que vão do desempenho de missões civis por forças militarizadas até ao envolvimento direto e principal dos exércitos nas atividades de assistência humanitária, no quadro das chamadas operações de estabilização levadas a cabo em situações de conflito, de pós-conflito ou de catástrofes naturais. A militarização do humanitarismo — patente em fórmulas de parceria civil-militar, como as *provincial reconstruction teams* (Abbaszadeh et al., 2008), os *strategic framework agreements* ou as missões integradas (Harmer, 2008; Weir, 2006), na fixação de diretrizes técnicas para as operações de paz multilaterais e na elaboração de doutrinas militares, como a das *Mass Atrocity Response Operations* (MARO) dos Estados Unidos (Bellamy e Williams, 2011) — reforçou a transformação em curso na identidade da ação humanitária, do velho perfil socorrista para um perfil de compromisso político exigido pela sua inserção nas missões de *peace building*.

O quadro jurídico-político em que esta dinâmica de militarização do humanitarismo teve lugar foi o da pretensão de inscrever na ordem jurídica internacional a figura da intervenção humanitária, primeiro, e da responsabilidade de proteger, depois, como exceções à regra fundamental da Carta das Nações Unidas que é a da proibição do uso da força pelos Estados individualmente considerados (artigo 2.º, parágrafo 4). Com antecedentes em casos como os do Congo (1960 e 1964), da República Dominicana (1965), do Camboja (1979), da República Centro-Africana (1979) ou de Granada (1983), a invocação da legitimidade do uso da força armada contra um Estado soberano por motivos humanitários ganhou uma projeção muito intensa em diversos casos registados depois do fim da Guerra Fria, como, entre outros, os do Curdistão iraquiano (1991), da Somália (1991), da Libéria (1990), do Haiti (1994), do Ruanda (1994) ou do Kosovo (1999) (Pereira, 2009).

O debate então provocado pela pretensão de impor uma mutação aos pilares da ordem jurídica internacional herdada da Carta das Nações Unidas (não intervenção, soberania territorial, proibição do uso individual da força), sustentada na tese da necessidade de contornar a potencial inoperacionalidade do Conselho de Segurança em matéria de autorização do uso da força e na retórica hipertrofiadora do lado perverso da impunidade das soberanias, evidenciou resistências muito significativas. Toda a polémica em torno da figura da intervenção humanitária foi, na verdade, fortemente polarizada entre, de um lado, um entendimento jurídicista e fechado da soberania territorial e, de outro, uma compreensão da mesma soberania como obstáculo à plena afirmação da proteção internacional dos direitos humanos.

De algum modo, a figura da responsabilidade de proteger surgiu como recurso tático para acolher as preocupações essenciais subjacentes à ideia de intervenção humanitária, dando-lhes, todavia, uma resposta que retirasse força ao argumento crítico da

continuidade com o intervencionismo de perfil colonial (Bellamy 2009, 52). A forma encontrada no relatório de 2001 da Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Internacional teve como intenção essencial identificar essa “terceira via” entre a absolutização da não intervenção e a abertura virtualmente ilimitada ao seu oposto. Na síntese muito clara do então Secretário-Geral da ONU, “a intervenção humanitária colocava uma falsa alternativa entre dois extremos: ou não fazer nada (*standing by*) diante do crescendo de mortes de civis, ou enviar forças militares para proteger as populações vulneráveis e ameaçadas. Compreensivelmente, os Estados membros mostraram-se relutantes a escolher entre estas incomensuráveis alternativas” (Anan, 2009: 6).

O referido relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados, “*The Responsibility to Protect*” (ICISS, 2001) parte desse bloqueamento patente do debate sobre a intervenção humanitária. Começa por se inscrever na linha de abertura à exigência ético-política de “fazer alguma coisa” perante violações em larga escala de direitos humanos fundamentais. Cita, para o efeito, o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a Declaração do Milénio: “se a intervenção humanitária é, de facto, uma violação inaceitável da soberania, como devemos nós responder ao Ruanda e a Srebrenica — às violações grosseiras e sistemáticas dos direitos humanos que afetam todos os preceitos da nossa comum humanidade?” (Ibidem). Mas, de seguida, distancia-se da demasiada centralidade dos Estados naquele debate e, desse modo, tenta esvaziar a referida polarização. Assim, ao colocar o foco da análise no facto gerador da responsabilidade que é a violação em larga escala de direitos humanos e na garantia da segurança humana para as pessoas em condição de vulnerabilidade, o relatório deixa de dar espaço para “uma hierarquia entre indivíduos e Estados” e “afasta-se quer de um Estado estático e reificado quer de direitos humanos descontextualizados” (Warner, 2003: 111).

No entanto, a construção do relatório de 2001 acaba por não se distanciar suficientemente das anteriores conceptualizações da intervenção humanitária, na exata medida em que sustenta que o incumprimento da responsabilidade de proteger pelo Estado “local” investe a comunidade internacional, a título supletivo, da garantia dessa proteção por meio de formas de intervenção de intensidade variável. Nas palavras de Daniel Warner (2003: 114),

“ao enfatizar a segurança humana e os direitos humanos como prioridades, o relatório fragilizou a soberania dos Estados sem identificar uma alternativa responsável. A comunidade internacional não pode proteger indivíduos por períodos prolongados. Ela não pode ser o garante dos direitos humanos”.

Esse conturbado arranque da afirmação da responsabilidade de proteger esteve na origem de todo um caminho de moldagem da noção que mais venceu aquele propósito tático de esvaziar a polarização entre soberania dos Estados e direitos humanos, concebida como um inevitável jogo de soma zero. Na verdade, como afirma Chandler (2010: 163), se, em 2001, a resposta à alternativa entre não fazer nada e a intervenção militar era desafiar a soberania para admitir a intervenção militar, posteriormente a resposta àquela mesma alternativa passou a consistir em evitar qualquer daqueles resultados através de um reforço da soberania que previna a necessidade de uma intervenção militar.

Para essa viragem, foi de importância decisiva a Cimeira Mundial de 2005, organizada pelas Nações Unidas sobre esse tema. É certo que aí o princípio da responsabilidade de proteger — com as suas dimensões fundamentais de responsabilidade dos Estados de protegerem as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica ou os crimes contra a humanidade; de obrigação de assistência da comunidade internacional e de dever de ação atem-

pada e decidida em caso de incumprimento da responsabilidade do Estado — foi adotado por unanimidade e, posteriormente, reiterado, quer em resoluções do Conselho de Segurança — 1674 (2006) e 1894 (2009) –, quer em relatórios do Secretário-Geral, quer ainda por meio da criação de um secretariado comum para a responsabilidade de proteger e para a prevenção do genocídio (Bellamy e Williams, 2011).

Ora, esse reforço normativo e institucional da responsabilidade de proteger foi a par com uma sensível inflexão na sua formulação discursiva: da focagem na responsabilidade da comunidade internacional na prevenção de atrocidades em larga escala, na reação contra elas e na reconstrução posterior, o discurso dominante passou a colocar o núcleo definidor da responsabilidade de proteger nas responsabilidades dos Estados “frágeis” ou “falhados/em falência” e na inerente necessidade de lhes ser prestada ajuda. Houve, refere Chandler (2010: 164), uma “inversão da problemática fundamental do Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados — o problema identificado passou a ser a capacidade institucional de alguns Estados soberanos e não a soberania como obstáculo jurídico [à intervenção].” É precisamente nesse sentido que vão as observações do Secretário-Geral Ban Ki Moon, no seu relatório de 2010:

"a responsabilidade de proteger é um aliado da soberania, não um adversário. Ela radica numa noção positiva e afirmativa da soberania como responsabilidade e não na concessão mais restritiva de intervenção humanitária. Ao ajudar os Estados a cumprirem as suas responsabilidades essenciais de proteger, a responsabilidade de proteger procura reforçar a soberania e não a enfraquecer. Ela procura ajudar os Estados a serem bem-sucedidos e não apenas reagir quando eles falham" (Ki Moon, 2010).

Esta “moderação tática” da concepção originária da responsabilidade de proteger, ao vincar com mais clareza o papel meramente

supletivo da comunidade internacional e ao conferir inequívoca centralidade à solidez das instituições locais e das respectivas capacidades, evidencia uma filiação numa matriz de pensamento liberal, para a qual as atrocidades em causa são, mais que tudo, o produto de comportamentos individuais e de estruturas institucionais, retirados dos seus contextos concretos de relações económicas e sociais. Em última análise, a colocação do essencial da carga de responsabilidade de proteger no Estado “local”, operada por essa reconfiguração, serve como uma estratégia de ocultação das responsabilidades causais da comunidade internacional, à qual é confiado um papel disciplinador, sem nunca se equacionarem as suas cumplicidades, ativas ou por negligência, com a geração de condições para a ocorrência das atrocidades em causa, incluindo a fragilização institucional e regulatória dos Estados da periferia. Acompanho, pois, o comentário de David Chandler (2010: 166), para quem entender a violência em larga escala como produto de indivíduos oportunistas e de incapacidades institucionais distancia duplamente os políticos ocidentais: primeiro, atribuindo a responsabilidade a indivíduos que alegadamente “fazem escolhas políticas deliberadas e calculadas”; segundo, afirmando que esses cálculos dependem do quadro institucional do Estado em causa, o que implica que um quadro institucional correto minimizaria a possibilidade de os atores políticos escolherem a violência em larga escala em vez da cooperação.

Enquanto expressão conceptual mais elaborada da integração entre intervencionismo militar e assistência humanitária, a responsabilidade de proteger foi anunciada como símbolo de uma ordem biopolítica global norteada pela prevalência do regime jurídico de proteção internacional dos direitos humanos e da inerente centralidade da proteção das populações civis em todas as circunstâncias. Ora, a ordem biopolítica global é, ela própria, atravessada por uma ambiguidade indisfarçável: se, por um lado, coloca no centro do seu

discurso a defesa das pessoas e da sua dignidade (concretizada em conceitos como segurança humana ou desenvolvimento humano), por outro lado, é em nome desses primados benignos que ela se efetiva como controle, hierarquização e contenção que dão expressão à disciplina das periferias turbulentas como prioridade efetiva do centro. E o eixo central dessa disciplina é hoje a promoção/imposição, em escala global, de um modelo de *good governance* condensador dos adquiridos institucionais e jurídico-políticos do Estado weberiano-vestefaliano ocidental e do Norte global. A governação global, enquanto governação do centro sobre a periferia do sistema-mundo, assume como programa o estabelecimento de formas de “governança terapêutica” (Pupovac 2001) sobre os territórios das emergências políticas e humanitárias complexas. É esse o rosto contemporâneo da velha *mission civilisatrice* do centro sobre a periferia. A responsabilidade de proteger — enquanto conceito congregador do humanitarismo e do intervencionismo militarizado — carrega consigo esse lastro colonial, agora vestido com as roupagens benignas da terapêutica social e da “boa” estatalidade.

4. E depois da politização?

O humanitarismo faz parte de uma constelação de discursos e práticas que emprestam uma roupagem “humana” às relações de poder que estruturam o sistema internacional. O consenso ganho pelos princípios da proteção universal dos direitos humanos ou da universalidade do dever de assistência humanitária — cuja nota definidora essencial está também presente em conceitos como os de segurança humana ou de desenvolvimento humano — é a expressão da hegemonia conquistada por este registo precisamente no momento em que a grande polarização ideológica que marcou a Guerra Fria se desvaneceu.

Na aparência, o humanitarismo veio ocupar esse lugar da tensão entre programas de conformação social contrastantes. E — de novo, na aparência — esse vazio ideológico foi preenchido pelo primado ético da proteção das vítimas, sem cor, sem partido, sem lado.

Na aparência, insistimos. Porque o registo de universalismo jusnaturalista em que assenta a construção contemporânea do humanitarismo serve — como sucedeu repetidas vezes no passado — de dispositivo legitimador de relações de poder. A benignidade em que aparecem envoltos o humanitarismo discursivo e a prática humanitária compagina-se agilmente com as hierarquias que ordenam o sistema de poder internacional e serve-as, ao apresentá-las como amistosas e eticamente guiadas. Mas, mais do que servi-las, o humanitarismo contemporâneo reconfigura essas hierarquias e reforça-as. O novo humanitarismo, enquanto programa ambicioso de transformação, “pela raiz”, de estruturas económicas, sociais, políticas e institucionais das sociedades objeto de intervenção, alicerça-se na representação das periferias como lugares de des-modernidade, em que a estatalidade é endogenamente frágil e incapaz de cumprir um contrato social mínimo, ou mesmo deliberadamente usada para a pura satisfação de interesses de facção. A centralidade desta representação das periferias como espaços de ingovernabilidade, de insegurança e de desproteção social, patente em conceitos como o de Estados falhados, legitima o intervencionismo do centro e responsabiliza-o mesmo pela moldagem dessas sociedades à luz do cânone moderno como forma de prevenir a destruição física e social e as correspondentes multidões de vítimas assim geradas. O novo humanitarismo auto-legitima-se, portanto, enquanto empreendimento de (re)construção social total. No limite, como se vem repetindo com frequência crescente, a auto-legitimação da intervenção humanitária inclui mesmo a sua militarização, diluindo fronteiras entre operações de salvação de vidas e operações de uso da força para desígnios geopolíticos locais ou mundiais. O mecanismo principal

dessa auto-legitimação é a narrativa hegemónica sobre os Estados falhados, as emergências políticas complexas ou as novas guerras e o contraste entre essas realidades e a benignidade da intervenção salvífica protagonizada pelas operações humanitárias.

Ora, esse olhar benigno e complacente do humanitarismo sobre si próprio deve ser sujeito a um trabalho crítico que desvele os seus propósitos políticos e a sua carga de dominação. O resultado dessa crítica politizadora é a compreensão do novo humanitarismo como ingrediente da ordem internacional liberal — e do projeto de paz liberal, muito em especial. Ao universalismo abstrato e ahistórico do dever de intervir para obviar ao sofrimento de vítimas mais ou menos distantes contrapõe-se então a compreensão do novo humanitarismo como dispositivo de poder. E a conformação social que ele traz às periferias turbulentas é, nesse sentido, uma expressão da colonialidade patente na relação do centro com essas periferias. Colonialidade no ímpeto, na justificação, na conceção, na implementação. E, se a desconstrução crítica não é amiga do nihilismo, tem de ficar em aberto saber qual a identidade de um humanitarismo emancipado dessa condição objetiva de instrumento da colonialidade do poder. Essa é uma questão essencial no debate atual sobre o humanitarismo.

Referências Bibliográficas

- Abbaszadeh, N. et al. 2008. *Provincial Reconstruction Teams: lessons and recommendations*. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Agier, M. 2003. *La main gauche de l'empire. Ordre et désordres de l'humanitaire*. *Multitudes*, 11 (1), 67-77.
- Barnett, M. 2007. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Bellamy, A. 2009. *A responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*. Londres: Polity Press.

- Bellamy, A. e Williams, P. 2011. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, 87 (4), 825-850.
- Belloni, R. 2007. The trouble with humanitarianism. *Review of International Studies*, 33, 451-474.
- Benavides, L. 2009. El régimen internacional del 'nuevo humanitarismo'. *Relaciones Internacionales*, 12, 107-124.
- Bush, K. 1998. A measure of peace: peace and conflict impact assessment (PCIA) of development projects in conflict zones. Working Paper 1, International Development Research Center.
- Chandler, D. 2001. The road to military humanitarianism: how the human rights NGOs shaped a new humanitarian agenda. *Human Rights Quarterly*, 23 (3), 678-700.
- Chandler, D. 2010. R2P or not R2P? More statebuilding, less responsibility. *Global Responsibility to Protect*, 2, 161-166.
- Crisis Management Initiative 2008. *Comprehensive Approach: trends, challenges and possibilities for cooperation in crisis prevention and management*. Helsinki: Ministry of Defense.
- Donini, A. 2004. An elusive quest: integration in the response to the Afghan crisis. *Ethics & International Affairs*, 18 (2), 21-27.
- Dornboos, M. 2006. *Global forces and state restructuring. Dynamics of state formation and collapse*. Nova Iorque: Palgrave/MacMillan.
- Fiori, J. 2013. *The discourse of western humanitarianism*. IRIS / Save the Children / Humanitarian Affairs Think Tank.
- Gordon, S. e Donini, A. 2015. Romancing principles and human rights: are humanitarian principles salvageable?. *International Review of the Red Cross*, 97, 77-109.
- Hardt, M e Negri, T. 2000. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harmer, A. 2008. Integrated missions: a threat to humanitarian security?. *International Peacekeeping*, 15 (4), 528-539.
- ICISS 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Ivanovic, M. 2019. *Echoes of the past: colonial legacy and Eurocentric humanitarianism*, in Zeiny, E. (coord.), *The rest write back: discourse and decolonization*. Chicago: Haymarket Books, 2019, 82-102.
- Ki Moon, B. 2009. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General. United Nations General Assembly.
- Labbé, J. 2012. *Rethinking humanitarianism. Adapting to 21st century challenges*. Nova Iorque: International Peace Institute.
- Laeder, N. 2000. *The politics of principle. The principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. Disponível em <https://cdn.odi.org/media/documents/311.pdf>.
- Macrae, J. 2004. Understanding integration from Rwanda to Iraq. *Ethics & International Affairs*, 18 (2), 29-35.
- O'Hagan, J. 2013. 'With the best will in the world...?' Humanitarianism, non-state actors and the pursuit of 'purposes beyond ourselves'. *International Politics*, 50 (1), 118-137.

- Pallister-Wilkins, P. 2021. Saving the souls of white folk: humanitarianism as white supremacy. *Security Dialogue*, 52 (s), 98-106.
- Paris, R. 1997. Peacebuilding and the limits of liberal internationalism-*International Security*, 22 (2), 54-89.
- Pereira, M. A. V. 2009. A intervenção humanitária no Direito Internacional contemporâneo. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pérez de Armiño, K. e Zirion, I. 2010. La acción humanitária como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas. Bilbao: Hegoa.
- Pupavac, V. 2001. Therapeutic governance: psycho-social intervention and trauma risk management. *Disasters*, 25 (4), 358-372.
- Rejali, S. 2020. Race, equity and neocolonial legacies: identifying paths forward for principled humanitarian action. *Blog Humanitarian Law and Policy*. Disponível em <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/07/16/race-equity-neo-colonial-legacies-humanitarian/>.
- Richmond, O. 2004. The globalization of responses to conflict and the peacebuilding consensus. *Cooperation and Conflict*, 39 (2), 129-150.
- Richmond, O. 2007. *The transformation of peace*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Roepstorff, K. 2020. A call for critical reflection on the localisation agenda in humanitarian action. *Third World Quarterly*, 41 (2), 284-301.
- Rutazibwa, O. U. 2019. What's there to mourn? Decolonial reflections on (the end of) liberal humanitarianism. *Journal of Humanitarian Affairs*, 1 (1), 65-67.
- Terry, F. 2002. *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*. Londres e Ithaca: Cornell University Press.
- Warner, D. 2003. The responsibility to protect and irresponsible, cynical engagement. *Millennium – Journal of International Studies*, 32, 109-121.
- Weir, E. A. 2006. Conflict and compromise: the UN integrated missions and the humanitarian imperative. *KAIPTC Monograph*, 4. Disponível em <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/03/New%20folder/WeirE.-2006-Conflict-and-Compromise-UN-Integrated-Missions-and-Humanitarian-Imperative.pdf>.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 4.

DA REFORMA À CONTRARREFORMA

A reforma do humanitarismo que abriu espaço para a ampliação exponencial do seu mandato, para a sua politização assumida e para a sua inserção com destaque no programa da paz liberal enquanto dispositivo de disciplina das periferias turbulentas do sistema-mundo, está longe de ser um processo linear de suplantação do velho pelo novo, como vimos. Mais que isso: é um processo profundamente contraditório e dialético. No âmbito do movimento humanitário, a reflexão crítica sobre a experimentação concreta do novo humanitarismo conduziu a debates acesos e a reorientações práticas de grande alcance que estão a decorrer. O contexto desses debates e dessas reorientações é o de um ajustamento geral da forma de atuar da disciplina neoliberal das periferias. A *mission civilisatrice* do nosso tempo, apesar de aceitar o resgate de velhas práticas coloniais de “governo indireto”, como a tutela ou mesmo o protetorado, não deve ser confundida com uma réplica pura dessas fórmulas coloniais nos nossos dias. O “presente colonial” (Gregory, 2004) é acima de tudo o que Chandler designou por “império-em-negação” (2006). A internacionalização da governação das periferias vai a par com

a recusa, pelos países do centro do sistema-mundo, de assumirem responsabilidades diretas pelos resultados desses processos de *peace building*. “Parcerias”, “estratégias nacionais”, “*empowerment local*” — a terminologia mostra que, apesar de serem muito mais invasivas que as do século 19, as práticas atuais de governação global se afastam da densidade de um império tradicional. Nas palavras de Chandler,

“o império está em negação não porque não esteja a regular suficientemente (na verdade existe muito mais controlo regulatório associado à ajuda ao desenvolvimento, ao comércio e às relações institucionais do que em qualquer momento anterior) mas sim porque o poder política de decisão das elites procura camuflar-se de formas não-políticas, terapêuticas ou meramente técnicas, administrativas e burocráticas” (2006: 11).

Este ajustamento do modo de operar da governação neoliberal das periferias — de uma aplicação direta de fórmulas políticas e económicas sancionadas pelos doadores e suas instituições para um investimento na criação de capacidades locais para a reprodução dessas fórmulas sem tutela direta dos países do centro — teve evidentes repercussões nos objetivos fixados à ação humanitária. Sem perder a ambição de atuar sobre as causas profundas dos conflitos e da fragilidade social, o humanitarismo do século 21 passou a guiar-se crescentemente pelo objetivo da contenção. O sentido e o alcance dados à ação humanitária e à combinação precisa entre socorro de emergência e ação estrutural ensaiada em cada caso concreto passou a ser cada vez mais o do confinamento da fragilidade e da conflitualidade numa estratégia de prevenção de efeitos turbulentos (securitários, económicos, sanitários, etc.) sobre o centro do sistema-mundo.

Sintomático dessa reorientação do humanitarismo para o objetivo da contenção é, por outro lado, o reavivar da argumentação

em favor de uma ação humanitária “dunantista”, modesta na sua agenda e apontada à preservação de um espaço humanitário não contaminado pela luta política. Passado o apogeu de um humanitarismo intensamente politizado e abertamente interventor (no limite, através de operações militares), emerge todo um discurso de apologia da modéstia e da prudência que se faz sentir quer no âmbito académico quer no debate interno do movimento humanitário. Como em outros contextos, também no humanitarismo a reforma e a contrarreforma — ou a revolução e a contrarrevolução — vivem numa dialética aberta, cujas sínteses são sempre precárias.

1. Transformar para conter

Limitar os registos do humanitarismo à contraposição entre o dunantismo focado na assistência de emergência e o wilsonianismo focado na transformação estrutural é ocultar o registo que o humanitarismo assumiu nas últimas duas décadas: o da contenção. Essa é a “terceira alma” do humanitarismo a que se refere Antonio Donini (2010: 3): a assistência humanitária para prevenir o alastramento das crises da periferia para o centro, instrumento, portanto, da defesa das cidadelas do centro. Com este foco na contenção da turbulência periférica em vista da tranquilidade do centro, estabelece-se um triângulo de estratégias, ligando os vértices do desenvolvimento, da segurança e da contenção, no sentido em que não é possível ter desenvolvimento ou segurança sem conter a mobilidade da vida subdesenvolvida. O humanitarismo enquanto instrumento de contenção integra, assim, o elenco das “várias intervenções e tecnologias que procuram restringir ou gerir a circulação de vida incompleta e por isso potencialmente ameaçadora” (Duffield, 2008: 146).

É o mesmo desejo de controlo das periferias inspirador do novo humanitarismo que marca o humanitarismo da contenção.

É o mesmo medo do outro subjacente ao novo humanitarismo que norteia o humanitarismo da contenção. Agier (2010: 30) sintetiza em termos especialmente impressionantes este projeto:

“num contexto em que algum tipo de guerra está em constante preparação, a compaixão e o cuidado oferecidos por projetos humanitários pertencem a uma política de contenção dos países pobres e dos fluxos migratórios com origem em áreas que são política, social e ecologicamente frágeis. (...) É ‘a política na sua idade nihilista’ (Rancière)”.

As negligências táticas da ação humanitária clássica — objetivamente complacente com muitas situações de perpetuação da barbárie em nome da preservação de um espaço humanitário autónomo — e os impasses da ação humanitária reformada — comprometida nos seus tempos de atuação e na seletividade dos seus beneficiários por força da sua ordenação aos fins mais elevados da paz e do desenvolvimento duradouros — conduziram a que a proteção das populações afetadas por guerras ou por catástrofes naturais se tenha passado a processar cada vez mais *in situ*, confinando-as aos territórios devastados e prevenindo a sua fuga para outras geografias que trouxessem com elas a desestruturação dos sistemas sociais estabilizados. De algum modo, a reorientação do humanitarismo para a contenção das periferias turbulentas foi a reação aos custos materiais e políticos do sobre-envolvimento dos países do Norte global — e das respetivas organizações humanitárias — nos processos de transformação estrutural incluídos na agenda de combinação entre paz, humanitarismo e desenvolvimento. Valerá a pena não esquecer que cada operação humanitária associada ao novo humanitarismo seguiu o modelo de instalação no terreno de todo um sistema de organizações, de uma multidão de expatriados, ignorando ou minorizando sobranceiramente as

autoridades e as estruturas sociais locais. Essa invisibilização dos atores locais na operacionalização das transformações liberais em países sem infraestrutura económica e institucional sólida é cara política e materialmente. Mitigar *in situ* os efeitos dos desastres e dos conflitos e capacitar atores locais para serem os responsáveis pela condução desse processo e da dinâmica de construção que se lhe segue é significativamente mais suportável para as sociedades ricas do Norte. Há, pois, duas lógicas de explicação da adoção da contenção como finalidade estratégica do humanitarismo no nosso tempo. Por um lado, aquela que, partindo da crítica ao novo humanitarismo como um localismo globalizado — para usar o conceito cunhado por Boaventura de Sousa Santos (2006: 417; Fiori, 2013:10) — lhe contrapõe a necessidade de um humanitarismo menos cosmopolita e mais ancorado na realidade cultural e política local. A segunda lógica é a que identifica na contenção o grau máximo de envolvimento que os países do centro estão dispostos a ter. O humanitarismo da contenção, dando continuidade aos propósitos transformadores próprios do novo humanitarismo, é significativamente mais retraído na ambição com que os desenha e implementa, indo apenas até ao estritamente necessário para prevenir o *spillover* da turbulência da periferia para o centro.

Subjaz a esta centragem do humanitarismo sobre a contenção uma cultura diferente sobre a relação entre normalidade social e crise humanitária. Lembra Mark Duffield (2013a: 55) que as abordagens da emergência dominantes até aos anos 80 tinham a marca da excecionalidade das crises e dos desastres. Estas realidades não eram compreendidas como parte do funcionamento das sociedades e das economias em si mesmas e nos seus contextos ambientais específicos. Esse princípio de excecionalidade, essa compreensão das crises geradas por guerras ou por catástrofes naturais como “acidentes pontuais” (*random accidents*) ou “ocorrências invulgares” (*unusual occurrences*) tinha, segundo este autor, como correlatas

a noção de previsibilidade, cientificamente apoiada, destes factos e dos seus impactos e a possibilidade de planificação programada de políticas de minimização desses impactos, desde a recolocação de massas populacionais até ao acantonamento de refugiados em campos protegidos, desde a construção de defesas contra cheias até aos regimes de quarentena sanitária de larga escala.

Ora, essa estrita separação entre a crise e a normalidade — que remetia a ação humanitária para o domínio da crise excepcional e tinha no campo de refugiados a sua tecnologia mais expressiva, ao separar fisicamente da sociedade as pessoas carenciadas de especial proteção e reabilitação (Duffield, 2013b: 5) — perdeu validade quer com a diminuição da nitidez da fronteira entre guerra e paz, como vimos atrás, quer com a presença contínua da “possibilidade imamente de uma falha sistémica”, para voltar ao raciocínio de Duffield (2013a: 55), de que as decorrentes das alterações climáticas são porventura as mais notórias e reconhecidas.

Neste contexto de crise-come-normalidade, a distribuição desigual do risco tornou-se um elemento decisivo das políticas, incluindo a política humanitária. Na verdade, no centro do discurso do humanitarismo de contenção foi colocada a diferenciação de graus de vulnerabilidade dos atores individuais e coletivos na resposta a situações de crise. A noção de que há sociedades — e de que, dentro delas, há grupos sociais — mais vulneráveis a quadros de catástrofe natural ou humanamente produzida determinou que, para cumprir eficazmente a sua função de contenção, a ação humanitária passasse a investir na resiliência dessas sociedades e desses grupos sociais. O outro rosto do humanitarismo da contenção é o humanitarismo da resiliência. “A gestão de desastres passou do salvamento de vidas para o apoio a meios de subsistência” — escreve Duffield (2013a: 56). E acrescenta: “Em vez de garantir socorro como tal, passou a privilegiar a promoção de estratégias de resposta e de acesso ao mercado; mudou para o apoio à escolha individual e à auto-ajuda coletiva”.

A palavra mágica do humanitarismo da contenção é, pois, “resiliência” e o instrumento prioritário da sua promoção é a “capacitação” (*capacity building*) de agentes locais. O significado originário de resiliência, de atributo dos sistemas ecológicos de absorverem perturbações mantendo a coesão interna, foi transferido, sobretudo a partir do início deste século, para a relação entre as comunidades humanas e contextos de crise ou risco (Schmidt, 2015: 408), passando a significar a capacidade de indivíduos ou grupos especialmente vulneráveis de prevenirem crises e de se dotarem das capacidades adequadas para responderem a contextos persistentes de crise ou desastre (Oppenheimer et al., 2021:590) e, portanto, deixando de conceber a ação humanitária nesses contextos numa lógica de intervenção externa tutelar e formatadora de políticas e instituições para a centrar sobre a promoção de capacidades internas de adaptação (Duffield, 2013b: 7). Esta noção de resiliência, que a vê como uma espécie de ativação do sistema imunitário de um corpo face à agressão de fatores patogênicos (Panter-Brick, 2021: 362), tem, pois, dois focos definidores: primeiro, a importância dada às capacidades instaladas de prevenção, adaptação e transformação face a crises e desastres; segundo, a centralidade conferida ao indivíduo como titular dessas capacidades, no sentido em que a responsabilidade pela identificação e pela resolução de problemas sociais é transferida do Estado para o indivíduo (Ibidem). Particularmente ilustrativo deste entendimento é o Relatório “*Towards human resilience*”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, quando afirma que “os países precisam de instituições com capacidade para se anteciparem, adaptarem e responderem a necessidades que mudam e a prioridades que se alteram. A adaptabilidade é, pois, uma faculdade para atuar em condições futuras e para inovar de forma a atender às necessidades futuras” (PNUD, 2011: 271-272).

Uma leitura benigna deste humanitarismo apontado à capacitação de atores locais para a adaptação permanente à permanência das

crises — que teve as suas primeiras expressões nos programas de redução de risco de desastres (DRR) e que esteve no centro das recomendações adotadas pela Cimeira Humanitária Mundial de 2016 (Hilhorst et al., 2019: 109 e 111) — vê nisto o reverso do paternalismo associado ao humanitarismo liberal, feito de uma subalternização inequívoca desses atores no quadro do intervencionismo humanitário “de banda larga” dominante desde a década de 90. O novo humanitarismo veio imbuído do triunfalismo liberal pelo fim da Guerra Fria e, como vimos, deu expressão a esse triunfo concebendo a ação humanitária como parte de um conjunto de dispositivos de um intervencionismo liberal reformatador, a partir do exterior, de sociedades e Estados da periferia turbulenta.

Esse humanitarismo liberal manifestou-se em operações de natureza reativa, justificadas pelo imperativo de proteger populações consideradas como vítimas de conflitos armados, de desastres naturais e de práticas de má governação, cabendo aos interventores externos — a coberto de um juízo de incapacidade ou falha endógena dos atores políticos locais — a responsabilidade de garantir a segurança dessas vítimas, quer no imediato quer no longo prazo, através de reformas institucionais e de políticas públicas de incidência transformadora das causas internas profundas das crises humanitárias. Pol Bargaés e Jessica Schmidt (2021) colocam no centro do intervencionismo humanitário liberal um entendimento vertical e hierarquizador/colonial das diferenças e uma conceção paternalista das intervenções humanitárias, apontadas a uma construção evolutiva de democracias liberais e economias de mercado que justifica e exige uma intervenção externa condutora de todo esse processo. E sentenciam: “a visão do mundo subjacente aos programas de democratização, liberalização e construção de Estados está a atingir um estado de exaustão” (Ibidem: 205). A alternativa emergente, sugerem, é a que rejeita um qualquer regresso a situações anteriores à crise — porque a crise passou a ser uma condição permanente — e

a que rejeita a determinação externa de objetivos e procedimentos, antes apostando na “*local ownership*” das políticas (Ibidem: 209). A viragem para o século 21, ao colocar a contenção das crises no centro da ação humanitária, alterou, na verdade, o paradigma da ação humanitária típica do triunfalismo liberal. Agora, “a condução externa da, ou a intervenção na, política do Estado pós-conflito ou pós-colonial, é entendida como um processo de empoderamento e de construção de capacidades” (Chandler, 2012: 221). Sobre esta conceção assenta o que David Chandler designa polemicamente por paradigma pós-intervencionista, para pôr em destaque que o discurso passou a ser “o da prevenção e da construção da soberania e não o da intervenção e da negação da soberania” (Idem: 222). Nesta nova perspectiva da ação humanitária, prevalece uma orientação preventiva, apontada à ativação das capacidades endógenas - a resiliência - das populações “vulneráveis” e não à determinação exógena das formas de proteção de vítimas passivas e destituídas de agência. “Proteger através do empoderamento e não através de intervenções soberanas exteriores” — eis a síntese impressiva de David Chandler (Idem: 223).

Mas a leitura benigna desta mudança do intervencionismo humanitário liberal para o humanitarismo da resiliência e da contenção arrisca-se a ser benigna demais. O pós-intervencionismo de que fala Chandler é, na verdade, um intervencionismo de perfil diferente, mas, ainda assim, um intervencionismo. Com efeito, a ação humanitária centrada na capacitação das populações locais afetadas por guerras ou por desastres naturais, em vista da sua resiliência e da contenção dos efeitos das respetivas crises, inscreve-se no quadro geral da governabilidade neoliberal. Lembra Jonathan Joseph que a promoção dos princípios do mercado pelo neoliberalismo é muito mais que uma simples ideologia da economia de mercado liberalizado, “é uma forma específica de regulação social que institucionaliza a racionalidade da competição e da responsabilidade individualizada” (2013: 42). Nesse sentido, a orientação da ação humanitária pelo objetivo da resiliência

das populações vulneráveis atingidas por conflitos ou por desastres naturais é uma fórmula de transferência da responsabilidade pela superação da condição de vulnerabilidade existencial da comunidade de doadores de ajuda humanitária ou das estruturas de poder público para as próprias vítimas (a “internalização da responsabilidade” de que fala David Chandler (2016: 93); Kaufmann, 2013: 61)). Ou seja, o humanitarismo da resiliência coloca-se naquela linha fina entre o apoio e o abandono, de que fala Hilhorst (2018: 47), e a sua colocação ao serviço do objetivo da contenção faz dele um instrumento de uma política do abandono e do descomprometimento (Panter-Brick, 2021: 364 e 371). De acordo com Suzan Ilcan (2015:336), a governabilidade neoliberal rompe com a forma tradicional de governação da sociedade como um todo concentra-se na ativação das “escolhas individuais controladas” e na mobilização de “novas formas de sujeitos responsáveis”. A resiliência prosseguida pelo humanitarismo da contenção significa, portanto, transformar as vítimas em empreendedoras da sua saída dessa condição. “Apesar de não podermos mudar o mundo, podemos sobreviver melhor sabendo como adaptar-nos” (Joseph, 2013: 43), é esse o argumento da resiliência com especial impacto na mudança do figurino da ação humanitária nas últimas duas décadas. A concretização, neste domínio, da matriz neoliberal de uma filosofia social baseada na noção de resiliência tem, pois, a preocupação fundamental de responder à questão de “como é que indivíduos e comunidades podem superar vulnerabilidades e aprender a processar informação para se tornarem mais conscientes de si mesmos e para se governarem de modo mais reflexivo” (Chandler, 2016: 123).

2. A modéstia de volta

A contrarreforma que conduziu ao humanitarismo da contenção operou um duplo movimento de retração. O primeiro, que analisá-

mos na secção anterior, consistiu em reduzir o alcance estratégico das operações humanitárias da construção de Estados e sociedades sólidos para o confinamento dos efeitos destrutivos das crises humanitárias. O segundo, que agora analisaremos, consistiu em questionar a bondade e o acerto efetivos do novo humanitarismo e em trazer de volta a agenda minimalista do humanitarismo clássico.

Cerca de duas décadas volvidas sobre as primeiras operações que corporizaram a agenda do novo humanitarismo, a avaliação crítica que veio a avolumar-se dá conta de um conjunto de *feedbacks* negativos no que diz respeito à proteção efetiva das respetivas vítimas. No centro dessa crítica é colocada a chamada agenda da coerência, isto é, a ordenação dos fins imediatos da ação humanitária com os propósitos das agendas da paz e do desenvolvimento, designadamente das transformações estruturais nelas incluídas.

Decorrente do cruzamento entre o reconhecimento do papel da ajuda ao desenvolvimento na redução da conflitualidade e o reconhecimento do papel da ajuda humanitária de emergência na redução da violência (Macrae et al., 2002: 11), a submissão da ação humanitária a um princípio de coerência com outras políticas de intervenção internacional apontadas à resolução de conflitos e à construção de uma paz duradoura teve como fator principal de ignição a avaliação altamente crítica das consequências trágicas da falta de articulação entre as dimensões humanitária, política e militar da resposta internacional ao genocídio perpetrado no Ruanda em 1994 (Macrae e Leader, 2001: 291). Nesse caso concreto, o descasamento entre o trabalho humanitário e a ausência de esforços políticos, diplomáticos e militares levou à conclusão de que “a ajuda humanitária não pode substituir a ação política e instou a uma coerência maior entre os esforços políticos, militares e humanitários para a prevenção ou mitigação de emergências resultantes de conflitos” (Macrae et al., 2002: 10). A agenda da coerência, como resposta a esta disfunção, traduziu-se, por isso, na

submissão destas várias dimensões do intervencionismo internacional a um quadro político orientador único. Ora, diante da avaliação das experiências concretizadoras desta orientação integrada, emerge a crítica de que o imperativo da coerência entre estas várias agendas e da transformação da ação humanitária num instrumento, entre outros, da resolução de conflitos e da construção da paz se revela, na prática, prejudicial para as vítimas. Nicolas de Torrenté, uma das vozes mais escutadas desta crítica da agenda da coerência do novo humanitarismo, aponta três aspetos em que essa natureza contraproducente da agenda da coerência se traduz. Em primeiro lugar, “a afirmação de que é possível articular a satisfação das necessidades básicas com a promoção da paz e do desenvolvimento é desmentida pela condicionalidade e seletividade que caracteriza o desempenho da assistência humanitária segundo o modelo da coerência.” Nesse modelo, a ajuda “é frequentemente atribuída como prémio ou negada como sanção”. Em segundo lugar, o sacrifício do imperativo humanitário de salvar vidas no imediato como contrapartida de uma avaliação de eventuais ganhos humanitários e políticos futuros revela-se moralmente insustentável e desnecessário. Argumenta Torrenté: “isso deve-se a uma compreensão errada do papel da ajuda nos conflitos. A utilização da ajuda como incentivo em zonas de conflito não promove a paz mais do que a ajuda dada diretamente aos necessitados alimenta a guerra.” Finalmente, em terceiro lugar, a agenda da coerência entre a ação humanitária e as agendas da paz e do desenvolvimento supõe um “salto de fé” na crença de que as respostas dela resultantes vão ao encontro das necessidades reais das vítimas concretas. “Em particular, passa por cima do facto de a negação deliberada [da assistência] ser frequentemente o rosto principal do compromisso político internacional [com as populações afetadas]” (Torrenté, 2004: 3).

Outra voz muito relevante na crítica à agenda da coerência é a de Antonio Donini. Para este autor, “a agenda da integração/coerência

não prestou um bom serviço ao humanitarismo: desfocou as linhas definidoras, comprometeu a aceitação, tornou o acesso de grupos vulneráveis mais difícil e pôs os trabalhadores humanitários em perigo” (2011: 157). A partir do seu profundo conhecimento advindo da sua experiência de terreno em várias operações de assistência humanitária no Afeganistão, Donini faz uma defesa do “*principled humanitarianism*” em termos inequívocos:

“os trabalhadores humanitários não devem tomar partido. Não devem pronunciar-se sobre se uma guerra é justa ou injusta, pois isso prejudicaria a possibilidade de acederem a grupos vulneráveis e de atenderem às suas necessidades. Por isso, não se devem obviamente envolver em controvérsias de natureza política e menos ainda associar-se a ações dos beligerantes. (...) O uso do termo ‘humanitário’ para atividades de estabilização que não são baseadas nas necessidades, mas sim numa agenda político-militar turva ainda mais as águas. E a percepção de estarem associados a um beligerante traz consequências potencialmente mortais para os trabalhadores humanitários.” (Idem: 155)

A crítica do novo humanitarismo sublinha assim a substituição prática de um princípio de imparcialidade por um princípio de seletividade. No quadro da agenda da coerência, aceita-se implicitamente — senão explicitamente mesmo — a triagem entre as populações merecedoras e as populações não merecedoras de assistência humanitária, em função do seu compromisso com as agendas mais amplas da paz e do desenvolvimento. O que, no humanitarismo clássico, era incondicional, torna-se objeto de condicionalidade política no quadro do novo humanitarismo, transpondo para a ação humanitária o *modus operandi* da ajuda ao desenvolvimento, menorizando a especificidade e a relevância da assistência humanitária para as vítimas de conflitos e de

crises (Idem: 8). Era isso mesmo que vincavam Macrae, Brusset e Tiberghien no início deste século quando sentenciavam que “a tendência atual para a integração dos objetivos humanitários num quadro de segurança mais amplo faz correr o risco de violar normas jurídicas internacionais, não é ética e vai tornar-se contraproducente” (2002: 10). Com base nesta avaliação fortemente crítica das imposições de coerência entre a assistência humanitária, a construção da paz e a ajuda ao desenvolvimento, vem ganhado força, no debate público, a defesa do regresso a uma conceção estrategicamente modesta da ação humanitária, contrariando a tendência expansiva e descaracterizadora que lhe foi dada pelo novo humanitarismo. A ação humanitária tem limites inerentes e uma ambição inerentemente modesta, reivindicam os adeptos desta retração programática. Salvar vidas individuais e aliviar o sofrimento individual — não redesenhar sociedades, economias e instituições — esse é o mandato próprio do campo humanitário.

E, num tempo, como nosso, de crise-como-normalidade e de crise-como-política (Pureza, 2014), em que as diferenças marcadas entre os necessitados de socorro de emergência e os necessitados de assistência à sua resiliência de longo prazo se esbatem (Duffield, 2013a: 57), o regresso da agenda da modéstia humanitária serve bem os propósitos dessa ordenação do humanitarismo à contenção e à autorresponsabilização das vítimas.

3. Do humanitarismo liberal para o humanitarismo neoliberal: nada se perde, tudo se transforma

O humanitarismo liberal e o humanitarismo neoliberal não são a mesma coisa. O humanitarismo liberal — academicamente cunhado como “novo humanitarismo” — cujo auge ocorreu nas duas décadas de viragem do século 20 para o século 21, é uma praxis triunfante, feita de uma leitura apologética do liberalismo

político e económico como cura universal para os males endémicos da pobreza e da violência e de uma prática de redesenho de sociedades e economias ao sabor desse entendimento. Neste contexto, o humanitarismo liberal tornou-se num dispositivo de legitimação do intervencionismo do centro sobre as periferias que qualifica a fragilidade do contrato social nas periferias turbulentas como uma patologia da modernidade e prescreve o cânone liberal como a terapêutica adequada.

Por sua vez, o humanitarismo neoliberal é a expressão da reconfiguração dessa praxis intervencionista à luz quer dos insucessos económicos, políticos e mesmo militares da epopeia liberal quer da adoção de outras estratégias de intervenção disciplinadora. No centro desta reconfiguração estão duas referências fundamentais: por um lado, a de eficiência; por outro, a de responsabilização. Em nome do acréscimo da sua eficiência, a ação humanitária neste tempo de hegemonia económica e moral neoliberal adota a condição de especial vulnerabilidade como requisito para o seu desencadeamento. A crítica da ineficiência das operações humanitárias “de banda larga”, apontadas a um universo de vítimas indiferenciado, deu lugar a uma tripla redução — do grupo alvo, da função e dos resultados esperados — das operações humanitárias. Muito em especial, o critério da vulnerabilidade tem vindo a conduzir à substituição de preocupação humanitária com todas as vítimas pela preocupação humanitária só com algumas, privilegiando alguns meios e apontando apenas a alguns propósitos (Sözer, 2020: 2165). A segunda referência — a responsabilização — está no âmago da mudança de horizontes da ação humanitária, da assistência a vítimas passivas para a capacitação de empreendedores da alternativa à vitimização.

A trajetória do humanitarismo no último meio século é, pois, bem mais complexa do que a que se sintetiza no binómio expansão-retração. O facto de o novo humanitarismo liberal se ter configurado como um programa intervencionista de grande amplitude que o fez

sair do espartilho do minimalismo dunantista não torna automática a leitura da reconfiguração atual como um estreitamento da ambição da ação humanitária. Não é assim. O humanitarismo neoliberal do nosso tempo é certamente mais poupado, económica e politicamente, para os financiadores da indústria humanitária. Perdeu a função — tão central no novo humanitarismo liberal — de construir sociedades e Estados modernos nos territórios dos desastres e das crises. Mas nem por isso abandonou um propósito disciplinador das periferias. Se a responsabilidade de cumprimento eficiente desse propósito é hoje colocada pelos *stakeholders* humanitários prioritariamente nas sociedades destinatárias da ação humanitária, isso não muda o essencial de um humanitarismo que assume que a salvação das vítimas se faz no plano da transformação estrutural e não só do socorro no plano relacional direto. Da contrarreforma neoliberal não resulta uma inversão da reforma liberal, mas sim o seu ajustamento para que o essencial se mantenha. Dela resulta um intervencionismo de natureza diferente, mas ainda um intervencionismo.

Referências Bibliográficas

- Agier, M. 2010. Humanity as an identity and its political effects (a note on camps and humanitarian government). *Humanity*, 1 (1), 29-45.
- Bargués, P. e Schmidt, J. 2021. Resilience and the rise of speculative humanitarianism: thinking difference through the Syrian refugee crisis. *Millenium: Journal of International Studies*, 49 (2), 197-223.
- Chandler, D. 2006. *Empire in denial. The politics of state building*. Londres: Pluto Press.
- Chandler, D. 2012. Resilience and human security: the post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43 (3), 213-229.
- Chandler, D. e Reid, J. 2016. The neoliberal subject. Resilience, adaptation and vulnerability. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Donini, A. 2010. Humanitarianism in the 21st century. *Humanitaire*, 25, 1-6.
- Donini, A. 2011. Between a rock and a hard place: integration or Independence of humanitarian action?. *International Review of the Red Cross*, 93 (881), 141-157.
- Duffield, M. 2008. Global civil war: the non-insured, international containment and post-interventionary society. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 145-165.

- Duffield, M. 2013a. How did we become unprepared? Emergency and resilience in an uncertain world. *British Academy Review*, 21, 55-58.
- Duffield, M. 2013b. Disaster-resilience in the network age. Access denial and the rise of cyber-humanitarianism. Danish Institute for International Studies Working Paper, 23.
- Fiori, J. 2013. The discourse of western humanitarianism. IRIS / Save the Children / Humanitarian Affairs Think Tank.
- Gregory, D. 2004. *The colonial present: Afghanistan, Palestine, Iraq*. Oxford, Blackwell Publishing.
- Hilhorst, D. et al. 2019. Humanitarian governance and resilience building: Ethiopia in comparative perspective. *Disasters*, 42 (2), 109- 131.
- Ilcan, S. 2015. 'Resiliency humanitarianism': responsibilising refugees through humanitarian emergency governance in the camp. *International Political Sociology*, 9, 333-351.
- Joseph, J. 2013. Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience. International Policies, Practices and Discourses*, 1 (1), 38-52.
- Kaufmann, M. 2013. Emergent self-organisation in emergencies: resilience rationales in interconnected societies. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1, 53-68.
- Macrae, J. e Leader, N. 2001. Apples, pears and porridge: the origins and impact of the search for 'coherence' between humanitarian and political responses to chronic political emergencies. *Disasters*, 25 (4), 290-307.
- Macrae, J. et al. 2002. *Coherence or co-option? Europe and the new humanitarianism*. Londres: Overseas Development Institute.
- Oppenheimer, M. et al. 2021. Resilient humanitarianism? Using assemblage to re-evaluate the history of the League of Red Cross Societies. *The International History Review*, 43 (3), 579-597.
- Panter-Brick, C. 2021. Resilience humanitarianism and peacebuilding, in Ungar, M. (coord.), *Multisystemic resilience*. Oxford: Oxford University Press, 361-374.
- PNUD 2011. *Towards human resilience. Sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty*. Disponível em https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Towards_SustainingMDG_Web1005.pdf.
- Pureza, J. M. 2014. *Linhas vermelhas. Crítica da crise-como-política*. Lisboa: Bertrand.
- Santos, B. S. 2006. *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. São Paulo Cortez.
- Schmidt, J. 2015. Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance. *European Journal of International Relations*, 21 (2), 402-426.
- Sözer, H. 2020. Humanitarianism with a neo-liberal face: vulnerability intervention as vulnerability redistribution. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 46 (11), 2163-2180
- Torrenté, N. 2004. Humanitarianism sacrificed: integration's false promise. *Ethics & International Affairs*, 18(2), 3-12.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE III

RECONFIGURAÇÕES ATUAIS DO HUMANITARISMO

Analisada que está a formação e estruturação interna do humanitarismo clássico assente no imperativo de humanidade e em princípios orientados para a salvação de vidas no curtíssimo prazo sob risco imediato e em contextos de conflito armado ou de catástrofe natural, bem como a transformação operada no discurso e na prática do humanitarismo no pós-Guerra Fria e que se traduziu numa significativa ampliação do mandato humanitário resultante do reconhecimento da natureza política das crises a que era preciso dar resposta, nesta terceira parte orientamos a nossa análise para aquelas que consideremos serem duas dinâmicas particularmente visíveis e importantes do humanitarismo no nosso tempo. A primeira é a que diz respeito a uma crescente e afirmada profissionalização da ação humanitária e que se tem traduzido na sua constituição como ‘indústria’ ou como ‘setor’ da economia global, com os seus mecanismos de financiamento e de governação próprios, mas obviamente inseridos nesse quadro global. Esta versão da ação humanitária profissionalizada contrasta, pois, de forma clara, com a versão emergencial do humanitarismo dunantista, frequentemente

criticado pelo seu caráter irrefletido e desorganizado, mas sempre justificado pela necessidade de responder de imediato e sem outras considerações ao sofrimento humano.

Esta consolidação da indústria humanitária no quadro da economia global vai de par com a segunda tendência que identificamos e analisamos e que se prende com uma securitização crescente das operações e das crises humanitárias, no sentido não só de uma combinação entre o trabalho humanitário e as reformas do setor de segurança em cada Estado objeto de intervenção, mas também no sentido de uma adoção de estratégias cada vez mais robustas de proteção dos trabalhadores humanitários, que atinge mesmo laivos de “bunkerização”, frequentemente geradores de novas inseguranças e dilemas.

É sobre estas duas tendências que nos debruçamos de seguida, sublinhando que são ainda caminhos em aberto, mas procurando trazer um olhar crítico sobre aquelas que já são ou que poderão vir a ser as suas implicações para o humanitarismo do século 21.

CAPÍTULO 1.

A INDÚSTRIA HUMANITÁRIA: PROFISSIONALIZAÇÃO, ESTANDARDIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

No princípio era a caridade, o voluntarismo, o proselitismo. Lembra Michael Barnett (2007: 234) que, durante boa parte da história do humanitarismo, os trabalhadores humanitários agiram “como se aparecer fosse o suficiente”. Década atrás de década, a ação humanitária foi levada a cabo por estruturas temporárias, animadas por uma lógica de informalidade sem planejamento e compostas por voluntários “que tinham um grande coração, mas pouca formação”. Os meados do século 20 — e, em especial, a II Guerra Mundial — trouxeram estruturação a esse universo. Além da criação de agências intergovernamentais como a Organização Mundial de Saúde, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância, os anos 40 viram surgir diversas organizações privadas, como a *Catholic Relief Services* (CRS), criada pelos bispos americanos em 1941, com o apoio direto do governo dos Estados Unidos, a *Cooperative for American Remittances to Europe* (CARE) em 1945, que operou a transição da prática, até então corrente, de associação direta entre

os remetentes de ajuda e os beneficiários para uma ação guiada pelo primado das necessidades, desvinculando os financiamentos de pessoas ou países previamente identificados, e, do lado de cá do Atlântico, a *Oxford Famine Relief Committee* (OXFAM), em 1942. E a estas dinâmicas de organização associou-se mesmo um princípio de coordenação, simbolizado na criação da *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), em 1943, para coordenar a ação dos aliados na Europa libertada, uma opção articuladora bem diferente da lógica de absoluta autonomia que presidira ao relacionamento entre a Sociedade das Nações e as *charities* ativas no pós-I Guerra Mundial.

O imediato segundo pós-guerra deu mais força ao primado das necessidades como princípio estruturador da organização da ação humanitária. E a Guerra Fria associou ao primado das necessidades a instrumentalização tática. A combinação destas duas mudanças, num contexto de processos de descolonização política combinada com a perpetuação da colonialidade, imprimiu um alcance global ao que anteriormente era uma ação humanitária muito cingida ao hemisfério Norte. Sintomáticas as transformações de mandato operadas nas organizações criadas na década de 40: a CARE, por exemplo, passou a operar na China, no Japão ou na Coreia, e posteriormente em todo o mundo, mudando mesmo o nome de *Cooperative for American Remittances to Europe* para *Cooperative for American Relief Everywhere*, em 1953 (voltaria a mudar em 1990 para *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*). Esta dinâmica de estruturação organizativa que acompanhou a globalização da ação humanitária, conduziu a um corte drástico com o passado de amadorismo voluntarista e à constituição de uma “indústria humanitária”, de um “setor humanitário” de uma enorme dimensão, quer em termos de número de profissionais envolvidos quer em termos de quantidade e localização de empreendimentos humanitários e de volume de recursos neles empregues (Walker

e Russ, 2011: 1195). A assistência humanitária é hoje “um negócio em crescimento” (Walker et al, 2010: 2223).

A palavra ‘indústria’ não é, com efeito, uma figura de estilo. O *Global Humanitarian Assistance Report* de 2022 traça impressionantemente os contornos do que é hoje essa indústria: 306 milhões de pessoas necessitadas de ajuda humanitária, 74% das quais em cenários de crises de longa duração; 97 milhões de pessoas atiradas para uma condição de pobreza extrema em resultado da crise económica e social associada à pandemia de COVID 19; 31.000 milhões de dólares afetos a operações humanitárias, montante que é o dobro da década anterior, mas que estabilizou nos últimos dois anos em contraste com o crescimento de 87% do número de pessoas necessitadas de ajuda; concentração do financiamento em 5 grandes doadores (Estados Unidos, União Europeia, Alemanha, Reino Unido e Japão) e dos destinatários do financiamento (Programa Alimentar Mundial, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e Fundo das Nações Unidas para a Infância); cerca de 5.000 organizações humanitárias, com proliferação de organizações não governamentais (3.900 nacionais e 930 internacionais), empregando cerca de 632.000 profissionais (Development Initiatives, 2022).

E, para lá destes números, há uma realidade muito marcada de empresarialização que se descreve assim:

“os trabalhadores humanitários atuam através de organizações que cresceram em dimensão e em complexidade para corresponder ao aumento das populações servidas. As grandes agências de ajuda do nosso tempo são empresas transnacionais não lucrativas que mobilizam milhões ou biliões de dólares. Como era inevitável num mercado assim em crescimento, emergiu uma multiplicidade de novos atores, incluindo pequenas organizações não governamentais locais, mega-igrejas e

mega-mesquitas, cada uma das quais providenciando milhões de dólares de assistência, e operações militares que esfumaram a separação entre campanhas de conquista do apoio da população civil e a ajuda humanitária tradicional” (Walker et al., 2010: 2224).

A esta configuração da indústria humanitária chegou-se não apenas por força da dinâmica imparável de ampliação geográfica e funcional do trabalho humanitário, mas também por força da sua profissionalização. *“It is not enough to be good; humanitarians also must do good”*, sintetiza Michael Barnett (2007: 234). O que significa que, muito para lá da presunção de autoridade moral do humanitarismo, a indústria humanitária constituiu-se e afirmou-se pela adoção de princípios de competência e pela demonstração dessa competência, o que assentou seja na consolidação de um conhecimento especializado e na constituição de um corpo especializado de profissionais do humanitarismo, com os seus standards de procedimento e códigos de conduta, seja na adoção de procedimentos de avaliação de desempenho e de prestação de contas por esse desempenho. Todo este processo de institucionalização de uma indústria humanitária decorreu, portanto, da necessidade crescente de dar resposta às exigências combinadas de legitimidade e de efetividade, exigências essas feitas quer pelos doadores quer pelos próprios trabalhadores humanitários, confrontados com cenários e práticas de resposta humanitária que questionaram sempre mais o sentido e a utilidade real do seu trabalho. E, de algum modo, essa exigência de autorregulação deu lugar a uma reconfiguração da autorrepresentação do humanitarismo pelos prestadores de assistência humanitária, que a encaram cada vez mais como um trabalho altamente profissional, regulado e pautado pelo Direito Internacional e pelo respeito internacional dos direitos humanos (Kennedy, 2019: 208).

1. O mercado humanitário: da desregulação à autorregulação

A configuração desse vasto setor humanitário como um mercado tem pontuado a literatura que analisa a estruturação desta indústria nas últimas décadas. O retrato que ressalta da prática das operações humanitárias é o de “uma miríade de competidores num mercado livre desregulado” (Weiss, 2013: 162), ou seja, uma multiplicidade de atores, cada um com o seu mandato e a sua identidade, em competição pela partilha do “bolo humanitário” através da promoção mais intensa possível da sua visibilidade e da sua marca própria em cada operação, em detrimento da maximização do impacto coletivo (Ilcan e Rygiel, 2015: 337; Crisp, 2018: 597). Para Susan Ilcan e Kim Rygiel (2015: 337) esta conceção do setor humanitário como um mercado dá voz ao entendimento neoliberal do humanitarismo, para o qual a indústria humanitária contemporânea é uma multiplicidade de atores em competição por um papel na provisão de ajuda. E isso requer uma abordagem pautada por uma gestão rigorosa, tendo em vista a coordenação da proliferação de atores no terreno e a otimização da prestação dessa ajuda. Para esta compreensão da indústria humanitária como um mercado, a sua natureza desagregada e competitiva, com um défice muito sensível de governação-coordenação, torna o seu “modelo de negócio” — expressão que tomamos deste filão de literatura da economia do humanitarismo (Weiss, 2013; Carbonnier, 2015) — profundamente disfuncional. A síntese dessa disfuncionalidade — que leva alguns a falar em “quase-mercado” — apresenta-se assim: “no mercado da ajuda humanitária, o consumidor (isto é, o beneficiário da ajuda) nem compra nem paga o serviço oferecido e isto conduz a incentivos fracos a que as agências humanitárias sejam eficientes na oferta de serviços de boa qualidade” (Binder e White, 2007: 6). E essa debilidade dos incentivos a um desempenho eficiente tem como

consequência, para esta linha de argumentação, a debilidade dos incentivos ao financiamento.

Nesse sentido, Jeremy Konyndyk (2018: 1), por exemplo, refere que “o modelo de negócio predominante no setor humanitário incentiva as agências da ONU a articular as suas funções de direção normativa e técnica com as suas estratégias de financiamento, de um modo que impede uma resposta humanitária coesa e centrada no beneficiário final”. Essa concentração de papéis dos grandes da indústria humanitária — da avaliação de necessidades no terreno à definição de estratégias de resposta, das campanhas de recolha de fundos à intermediação no financiamento e à implementação de projetos, do estabelecimento de standards de atuação à avaliação de impacto das suas próprias intervenções (idem: 2) — afasta os incentivos a uma prestação de ajuda eficiente e orientada para as necessidades mais prementes das vítimas e populações vulneráveis. E, acrescenta ainda este autor, “os problemas que vêm afetando a indústria humanitária há muitos anos — coordenação débil, fragmentação da prestação de ajuda, altos custos de transação, exclusão das populações afetadas de qualquer envolvimento significativo na tomada de decisão — são subprodutos do atual modelo de negócio” (idem: 5). A avaliação crítica dos efeitos da fragmentação do setor — e da segmentação das populações alvo da ação humanitária, por força do caráter autorreferencial do seu desempenho (Donini, 2012: 245) — foi-se afirmando ao longo de todo o seu processo de crescimento, mas é inequívoco que foi a incapacidade de responder ao desastre humanitário no Ruanda, em 1994, que tornou centrais e irreversíveis as dinâmicas de profissionalização e de coordenação.

Há realmente um “antes do Ruanda” e um “depois do Ruanda” nestas duas matérias (Barnett, 2007: 213). A resposta ao genocídio e à deslocação forçada de mais de 850.000 refugiados só para os campos de Goma, no Congo, foi protagonizada por

cerca de 170 agências humanitárias, dotadas, no seu conjunto, de 1.4 mil milhões de dólares para esse efeito. Ora, a verdade é que a resposta se revelou profundamente descoordenada, com padrões de atuação marcadamente diferentes, e com uma visível falta de profissionalismo e de sentido de responsabilidade de muitas das organizações intervenientes, resultando tudo quer em duplicações de serviços prestados, quer no desperdício de recursos, quer mesmo na prestação de assistência aos genocidas (Buchanan-Smith, 2003: 9).

Como sublinham Michael Barnett (2007) ou Fiona Terry (2002) o que se passou no Ruanda levou a que as agências humanitárias tenham olhado longamente para si mesmas e não tenham gostado do que viram. Nesse impulso autorreflexivo, as organizações humanitárias tomaram consciência de que se lhes aplicava o adágio “de boas intenções está o inferno cheio” (Barnett, 2007: 213). Na sequência disso, o relatório da Avaliação Conjunta à Assistência de Emergência ao Ruanda, publicado em 1996, procurou ir ao encontro do emergente sentido de urgência de uma reforma profunda do setor humanitário. Foram dois os principais conjuntos de recomendações desse relatório. O primeiro, apontado à qualificação do desempenho das organizações humanitárias, materializou-se na recomendação da adoção de standards de atuação e de mecanismos de regulação da atividade das organizações, fosse sob a forma de autorregulação ou sob a forma de um sistema de acreditação internacional. O segundo conjunto de recomendações visou aumentar uma cultura de responsabilidade e prestação de contas, com base na adoção de códigos de conduta (Buchanan-Smith, 2003: 10).

Estas duas linhas de reforma fizeram o caminho de estruturação que conduziu à configuração contemporânea do setor humanitário. A profissionalização, a coordenação e a avaliação de desempenho trouxeram-nos do campo das boas intenções para o campo da indústria humanitária.

2. Do voluntarismo bem-intencionado aos códigos de boas práticas

Contra a atomização de modelos de desempenho, própria de um setor altamente fragmentado, o desenvolvimento de standards de referência constituiu um primeiro passo no sentido da sua qualificação por critérios de eficiência e da objetividade da avaliação do respetivo cumprimento. Desde a década de 90, a dinâmica de standardização assentou na convicção de que o *'one size fits all'* permite um desempenho orientado por objetivos e procedimentos claros e partilhados (Laissus-Benoist, 2018).

Em 2012, Liza Cragg identificava 72 textos de standardização de boas práticas humanitárias com alcance tendencialmente universal (Cragg, 2012). De todos esses — e dos que posteriormente vieram a ser adotados em vários domínios específicos da assistência humanitária, como os Standards Mínimos da *InterAgency Network for Education in Emergencies* (INEE), os Standards Mínimos para a Recuperação Económica no Pós-Crise da *Small Enterprise for Education and Promotion* (SEEP) ou as *Livestock Emergency Guidelines and Standards* (LEGS) — o mais destacado é indiscutivelmente o elaborado no âmbito do Projeto *Sphere*. Trata-se de um projeto iniciado em 1997 por um grupo de organizações não governamentais e pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho com o objetivo de criar standards mínimos, de alcance global, para a prestação de assistência humanitária. A incidência específica do *Sphere* não deu, portanto, primazia ao tradicional entendimento deontológico de que a assistência humanitária é, pela sua própria natureza, algo bom em si mesmo, antes assumiu a necessidade de mudança de identidade do humanitarismo (Kennedy, 2019: 218), deslocando o centro da discussão dos fins para os meios e visando não mais que a adoção de procedimentos comuns de atuação mais eficientes e profissionalizados.

Para este objetivo, o *Sphere* nunca foi percebido como fonte de heterovinculação das organizações humanitárias, mas sim como uma plataforma de partilha de conhecimento e de boas práticas como base para o desenho de standards de atuação, tendo em vista ser a referência comum do maior número possível de organizações. São estes a natureza e o sentido do Manual (*handbook*) do *Sphere*, adotado em 1998 e revisto em 2000, 2004, 2011 e 2018. Ao longo deste tempo, manteve-se a combinação entre uma componente normativa e uma componente operacional. A primeira tem na Carta Humanitária a sua expressão fundamental, onde fica plasmado o quadro ético-jurídico que deve inspirar a atuação humanitária. Fundada no princípio da humanidade e no imperativo humanitário, a Carta inclui três princípios fundamentais: o direito a viver com dignidade, o direito de receber assistência humanitária e o direito à proteção e à segurança (*Sphere*, 2018: 28). Para dar densidade concreta a essa combinação entre assistência e proteção, o Manual enuncia depois um conjunto de 4 princípios de proteção: 1) reforçar a segurança, a dignidade e os direitos das pessoas e prevenir a sua exposição a danos acrescidos em virtude da ação humanitária; 2) garantir o acesso à assistência humanitária, de acordo com as necessidades e sem discriminação; 3) auxiliar à recuperação dos efeitos físicos ou psicológicos da ameaça ou da violência real, da coerção ou da privação deliberada; e 4) apoiar as pessoas na reivindicação dos seus direitos (Ibidem: 36).

Até à revisão de 2018, o Manual traduzia operacionalmente esta base normativa através de seis *core standards*, que mais não eram que standards mínimos de atuação das organizações visando uma concretização eficiente dos princípios da Carta Humanitária e dos princípios de proteção. Esses seis *core standards* incidiam sobre a centragem da resposta humanitária na participação das pessoas afetadas, a avaliação da natureza das crises e das necessidades das vítimas, a coordenação e colaboração entre os diferentes atores humanitários,

a adaptação do desenho da resposta às circunstâncias concretas de cada crise, a avaliação contínua do desempenho dos atores humanitários de acordo com regras de transparência e o envolvimento de pessoas qualificadas técnica e socialmente para uma prestação de assistência eficiente. O enunciado de cada um destes seis standards era completado com a sugestão de ações modelo, com a identificação de possíveis indicadores de desempenho e mesmo com notas de orientação para a atuação concreta (Sphere, 2011: 7).

Com a revisão de 2018 do Manual, verificou-se uma substituição dos anteriores *core standards* por um único: *o humanitarian standard on quality and accountability* (Sphere, 2018: 49) que harmonizou os standards do *Sphere*, da *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP), da *People In Aid*, e do Grupo URD (*Urgence-Rehabilitation-Development*) num único quadro de referência. O atual *core humanitarian standard* comporta nove compromissos visando o reforço da qualidade e da eficiência da assistência humanitária: 1) comunidades e pessoas afetadas por crises devem receber a assistência adequada às suas necessidades; 2) comunidades e pessoas afetadas por crises devem ter acesso à assistência humanitária de que precisam no momento certo; 3) comunidades e pessoas afetadas por crises não devem ser lesadas e devem ficar mais preparadas, resilientes e menos expostas ao risco como resultado da ação humanitária; 4) comunidades e pessoas afetadas por crises devem conhecer seus direitos e prerrogativas, ter acesso à informação e participar das decisões que as afetam; 5) comunidades e pessoas afetadas por crises devem ter acesso a mecanismos seguros e ágeis para exprimir as suas reivindicações; 6) comunidades e pessoas afetadas por crises devem receber assistência coordenada e articulada; 7) comunidades e pessoas afetadas por crises devem poder esperar uma melhor assistência à medida que as organizações aprendem com a experiência e a reflexão; 8) comunidades e pessoas afetadas por crises devem receber a assis-

tência de que precisam de funcionários e voluntários competentes e adequadamente administrados; 9) comunidades e pessoas afetadas por crises podem esperar que as organizações que as auxiliam administrem os recursos de forma eficaz, eficiente e ética.

Esta dinâmica de standardização da indústria humanitária está longe de ser vista como isenta de armadilhas. São várias as vozes que as trazem para o debate. Na síntese de Dorothea Hilhorst (2002: 201), são quatro os principais problemas associados à adoção de standards de atuação humanitária: em primeiro lugar, o risco de isso tornar a ação humanitária num campo tecnocrático que se dispensa de dar a devida atenção às exigências éticas e políticas do trabalho humanitário; em segundo lugar, a associação de standards a condicionais põe em risco a independência das organizações e torna mais fácil a sua instrumentalização ao serviço das políticas externas dos Estados; terceiro, a eventual combinação entre adoção de standards e acesso a financiamento constituiria uma estratégia de fechamento e cartelização do setor; finalmente, em quarto lugar, os standards podem constituir dispositivos de desqualificação de abordagens e estratégias locais em favor de uma globalização de procedimentos imposta pelos atores dominantes.

Em paralelo com a adoção de standards de atuação, a indústria humanitária dotou-se de códigos de conduta como outra forma de fixar regras escritas prescritivas de procedimentos exigíveis aos seus profissionais e às respetivas organizações. O mais relevante desses códigos é indiscutivelmente o Código de Conduta do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e das Organizações Não Governamentais no Socorro em Desastres. Este código, publicado em 1994 com base no trabalho preparatório desenvolvido conjuntamente pela Federação Internacional da Cruz Vermelha e pela Oxfam, consagra dez princípios de atuação das organizações e do seu pessoal e sobre o comportamento dos Estados para com eles:

“1) o imperativo humanitário é a prioridade; 2) a assistência deve ser prestada independentemente da raça, da religião ou da nacionalidade dos beneficiários e sem qualquer discriminação; 3) as prioridades da assistência são calculadas exclusivamente com base nas necessidades; 4) a assistência não pode ser usada para privilegiar qualquer opinião política ou religiosa; comprometemo-nos a não atuar como instrumentos das políticas externas dos governos; 5) a cultura e os costumes devem ser respeitados; 6) todos os esforços devem ser envidados para que a resposta a desastres se baseie em capacidades locais; 7) devem ser identificadas formas de envolver os beneficiários na gestão da ajuda de emergência; 8) a ajuda de emergência deverá contribuir para reduzir vulnerabilidades futuras a desastres e para satisfazer as necessidades básicas; 9) assumimo-nos como responsáveis quer para com aqueles que procuramos assistir quer para com aqueles de quem aceitamos recursos; 10) nas nossas atividades de informação e publicidade, reconheceremos as vítimas dos desastres como seres humanos dignos e não como objetos sem esperança.”

O código de 1994, juntamente com os Princípios de Providence, os Critérios de Mohonk para a Assistência Humanitária em Emergências Complexas, o Código de Boas Práticas da *People in Aid* e, bem assim, outros códigos de conduta com incidência limitada a operações concretas (Serra Leoa, República Democrática do Congo, Libéria ou Sudão do Sul, entre outros) são expressão de uma tendência que atravessou toda a indústria humanitária no sentido da definição de boas práticas como referências de eficiência da assistência e de profissionalização dos trabalhadores humanitários e das respetivas organizações. Tudo indicadores de que “o sistema humanitário amadureceu” (Buchanan-Smith, 2003: 7).

Ainda assim, importa constatar que estes instrumentos de codificação de boas práticas se revelam incapazes de gerar obrigações

vinculantes das organizações e outras entidades que os assinam. Não obstante o número elevado de signatários do Código de Conduta da Cruz Vermelha, “a ausência de um mecanismo de *compliance* significa que o Código não pode ser utilizado como um instrumento com potencialidades para avaliar a conduta e o desempenho das agências e dos seus programas” (Macrae e Harmer, 2003: 10). Este problema tem merecido resposta em exercícios de codificação mais recentes, como o Standard de Responsabilidade e de Gestão da Qualidade Humanitária, da Parceria para a Responsabilidade Humanitária (HAP), o Código de Boas Práticas de Gestão e de Apoio ao Pessoal Humanitário, da *People in Aid*, ou o *Humanitarian Response Index*, da *Development Assistance Research Associates* (DARA).

3. Da dispersão à governação global da indústria humanitária

A par da harmonização de práticas por via da estandardização, verificou-se nas últimas décadas um investimento na coordenação institucional como outra forma de contrariar os efeitos perversos da multiplicação de prestadores de assistência humanitária. A avaliação crítica que foi sendo feita dessa dispersão — designadamente da tendência já atrás apontada para a propensão de cada um dos atores para valorizar a sua “marca” a fim de conquistar novos financiamentos — associou-se a uma pressão crescente por parte dos Estados e de outros doadores de ajuda, no sentido de as organizações diminuírem os “custos de contexto” resultantes da falta de coordenação e melhorarem significativamente a eficiência das operações. Neste sentido, poderá dizer-se que as sucessivas reformas tendentes a uma maior coordenação do setor humanitário foram exercícios de desenho de governação global.

A governação global do setor humanitário teve as suas primeiras expressões ainda nos anos 70. Na sequência das fragilidades eviden-

ciadas pela resposta humanitária à guerra civil na Nigéria, ao sismo no Perú e à mistura entre guerra e catástrofe natural no Bangladesh, todos ocorridos na segunda metade da década anterior, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 14 de dezembro de 1971, a Resolução 2816 (XXVI) com o objetivo de estabelecer um quadro de organização da resposta humanitária da ONU. O foco central desse quadro organizativo foi a criação do Coordenador das Nações Unidas para o Socorro em Desastres (UNDRO), com responsabilidades de “mobilizar, dirigir e coordenar a ajuda em resposta a pedidos de países cuja população solicite assistência de emergência” (Reindorp e Wiles, 2001: 4; Crisp, 2018: 585). Este primeiro passo revelou-se incipiente face aos desenvolvimentos de contexto ocorridos nos anos imediatamente subsequentes. A insignificância prática do UNDRO (Crisp, 2018: 586), o aumento muito significativo do pessoal e do orçamento afetos a operações humanitárias, a persistente competição entre as diferentes agências do sistema das Nações Unidas com intervenção neste domínio e o crescimento exponencial do número de organizações não governamentais com trabalho humanitário (e avessas, por definição, a qualquer centralização institucional em estruturas intergovernamentais) foram fatores de persistência de uma resposta humanitária descoordenada e ineficiente em repetidos cenários de conflitos internos e que mecanismos de coordenação ad hoc estabelecidos já na década de 80 — como o *Office for Emergency Operations in Africa (OEOA)*, criado em 1984 para coordenar a resposta às crises no Corno de África, e o *UN Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Assistance Programmes Relating to Afghanistan (UNOCA)* estabelecido em 1988 — só muito limitadamente amenizaram. Nas duas guerras do Golfo Pérsico que inauguraram o pós-Guerra Fria, a evidência - revelada primeiro pelo ACNUR e depois pelo representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas - da descoordenação do trabalho humanitário desenvolvido por agências com mandatos sobrepostos ficou ainda mais clara.

Com a Resolução 46/182, aprovada em dezembro de 1991, a Assembleia Geral das Nações Unidas procurou dar resposta a este diagnóstico, criando o posto de *Emergency Relief Coordinator* (ERC), cujo mandato incluía a coordenação da resposta de emergência de todas as agências especializadas do sistema das Nações Unidas, a gestão de um fundo de emergência central (CERF), a negociação com as autoridades locais sobre o acesso das diferentes agências às populações necessitadas e a promoção de campanhas de recolha de fundos, tendo como apoio para estas tarefas o *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) — enquanto plataforma de interação entre o sistema das Nações Unidas, a Cruz Vermelha Internacional e as organizações não governamentais — e do novo Departamento de Assuntos Humanitários (DHA). Mas também este passo se revelou insuficiente. Na opinião de Jeff Crisp (2018: 589)

“o Departamento de Assuntos Humanitários foi largamente reconhecido como uma organização mais ativa que o UNDRO em termos de capacidade de coordenação. Mas também partilhou de alguns dos constrangimentos do UNDRO. Tal como o seu predecessor, o DHA evidenciou geralmente falta de competências especializadas, de recursos e do músculo político exigido para liderar os esforços humanitários do sistema das Nações Unidas. E, tal como o seu predecessor, o DHA teve poucos ou mesmo nenhuns amigos entre as agências humanitárias das Nações Unidas”.

Ainda assim, foi durante a década de 90 que se deram os primeiros passos, por iniciativa do IASC, de instalação do regime de coordenadores humanitários em cada país em que decorressem operações humanitárias, designados pelo ERC em nome do Secretário-Geral das Nações Unidas, cabendo, por regra, tal missão ou ao coordenador das Nações Unidas residente no referido país ou a uma das agências com mais destaque no trabalho humanitá-

rio local (a *lead agency*). A substituição do DHA pelo *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), em 1997, no quadro de um conjunto de reformas institucionais adotadas pelo Secretário-Geral Kofi Annan, visou conferir mais agilidade à coordenação central do sistema. Ao OCHA foi atribuído um mandato que não incluía tarefas operacionais (como acontecia com o DHA), mas apenas a coordenação da resposta humanitária a crises complexas e a garantia, através do IASC, da disponibilidade efetiva dos meios necessários às operações locais. Mas a dialética entre os ensaios de robustecimento da coordenação e a complexidade crescente das crises humanitárias prosseguiu e revela-se uma constante da realidade da indústria humanitária.

No nosso século, essa dialética — pontuada por crises humanitárias de grande intensidade (Iraque, Síria, República Centro-Africana, Costa do Marfim, Mali, Nigéria, Sudão do Sul, Iémen, Ucrânia, Gaza), por grandes desastres naturais (Haiti, Paquistão, Myanmar, Turquia) e pela continuidade de conflitos não resolvidos (Afeganistão, Colômbia, República Democrática do Congo, Somália, Sudão) — conduziu à adoção de três estratégias globais de reforma do setor humanitário, cada uma delas determinada pela insuficiência da anterior na resposta à complexidade das crises entretanto emergentes (Konyndyk, 2018: 5). A primeira, lançada em 2005 na sequência das falhas de coordenação da ação humanitária na resposta à crise do Darfur e na resposta ao tsunami no Índico. Seis anos depois, seguiu-se um segundo exercício de reforma focado numa *transformative agenda*, determinado em grande medida pela evidência de falta de coordenação na resposta humanitária no Haiti. E, em 2016, foi lançada a *Grand Bargain* por força da persistência de disfunções claras no desempenho da indústria humanitária. A coordenação do setor humanitário enquanto tal e das operações humanitárias em concreto revela-se uma questão em aberto, a desafiar todos os desenhos de governação global.

Um dos ensaios concretos de coordenação com mais sucesso neste percurso foi o que resultou na criação de *clusters* por áreas de atuação das organizações humanitárias. O *cluster approach* foi lançado em 2005, em resultado da *Humanitarian Response Review*, da responsabilidade do então Coordenador da Ajuda de Emergência, Jan Egeland. Essa revisão da resposta humanitária fora desencadeada pela evidência da falta de coordenação em casos como o tsunami no Índico em 2004 ou a crise no Darfur em 2005, onde a sobreposição de disponibilização de ajuda, a existência de populações não ajudadas e a indefinição de prioridades haviam posto a nu a necessidade de uma coordenação robusta, em termos de preparação, de planeamento de contingência, de avaliação de necessidades, nos apelos de financiamento, na gestão de transporte e na distribuição final da ajuda de emergência (Jahre e Jensen, 2010: 661; Graves et al., 2007: 2).

No essencial, o sistema de *clusters* consiste em responsabilizar uma das agências especializadas do sistema das Nações Unidas na área da prestação de ajuda humanitária como “agência diretora” (*lead agency*) do conjunto das organizações com trabalho humanitário numa área de resposta específica, cabendo-lhe a responsabilidade de garantir a preparação e a capacidade técnica de todo o sistema nessa área e assegurar a direção da área e o funcionamento de toda a parceria entre as organizações nela envolvidas. Para o efeito, a agência diretora promove reuniões regulares quer ao nível global quer ao nível regional e local e tem a função de prestador de última instância. São, portanto, três as características definidoras deste sistema de *clusters*. Em primeiro lugar, a designação de uma liderança à escala global: o alcance de cada *cluster* é, por definição, global e o seu funcionamento tem uma base permanente, cabendo ao IASC determinar que *clusters* mobilizar para cada operação humanitária concreta. Em segundo lugar, a centralização das capacidades específicas em cada área: cada *cluster* comporta

bolsas de pessoal especializado, stocks de recursos para ajuda de emergência, estratégias de prevenção de potenciais desastres em zonas particularmente expostas. Finalmente, em terceiro lugar, a garantia de um prestador de última instância: se nenhuma outra organização estiver em condições de providenciar a ajuda necessária, caberá à agência diretora do *cluster* assegurar essa prestação (Jahre e Jensen, 2010: 663). Foram organizados *clusters* em onze áreas prioritárias: agricultura, coordenação e gestão de campos de refugiados, educação, alojamento de emergência, telecomunicações de emergência, saúde, logística, nutrição, proteção, primeira recuperação e água, saneamento e higiene. A avaliação desta fórmula vai no sentido do ganho de eficiência em cinco áreas (Jahre e Jensen, 2010: 662): capacitação para a resposta a emergências presentes e futuras; previsibilidade da direção ao nível global e ao nível local; robustez da parceria entre agências das Nações Unidas, organizações não governamentais e autoridades locais; prestação de contas da efetividade das respostas; e coordenação estratégica.

4. A revolução da responsabilidade

Toda a dinâmica de consolidação da indústria humanitária nas últimas três décadas foi profundamente influenciada pela hegemonia do pensamento neoliberal. A chamada “revolução da responsabilidade” (*accountability revolution*) (Knox-Calrke e Mitchell, 2011) é a expressão maior desse impacto do neoliberalismo na governação global do setor humanitário. Na verdade, se há traço que marca a organização da ação humanitária nas últimas décadas é o cruzamento entre a pressão dos doadores e a influência ideológica do *New Public Management* no sentido de pautar a ação humanitária por uma lógica de cálculo custo-benefício (Laissus-Benoist, 2018). Isso reforçou a centralidade conferida à avaliação do desempenho

das organizações humanitárias e, concomitantemente, uma quase completa substituição da fundamentação moral da ação humanitária pelo uso de indicadores para a medida da sua eficiência.

Lembra Michael Barnett (2007: 215) que “com o aumento do financiamento de campanhas humanitárias e a articulação entre ação humanitária e segurança, os Estados começaram a questionar a eficácia das organizações humanitárias. Em vista disso, os Estados começaram a celebrar novos contratos que continham mais exigências de prestação de contas e que introduziam mais mecanismos de fiscalização”. Efetivamente, a dimensão do financiamento envolvido em operações levadas a cabo em contextos de enorme fragilidade institucional e de elevada corrupção motivou os Estados e os doadores privados a adotarem uma atitude de exigência de responsabilidades às organizações humanitárias pela eficiência de cada gasto, algo que o mais intenso acompanhamento das operações pela comunicação social ajudou a potenciar.

A pressão dos doadores foi, pois, no sentido de conferir uma importância crucial à auto e heteroavaliação do desempenho dos profissionais humanitários e das suas organizações, do cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos em estratégias plurianuais. “Pouco importa que este círculo virtuoso funcione fora das realidades dos beneficiários (...) os financiadores criaram um modelo que assegura um desempenho funcional (...) com uma responsabilidade ascendente, mesmo se a pertinência das ações para com os beneficiários não está absolutamente garantida” (Laissus-Benoist, 2018). Essa viragem da deontologia para o pragmatismo e para a funcionalização foi ideologicamente enquadrada pela permeabilização da indústria humanitária pelos cânones da escola do *New Public Management*. A literatura aponta três características fundamentais desta visão: uma mudança de foco dos sistemas de gestão dos *inputs* e dos processos para os *outputs* e os resultados; uma mudança no sentido de maior mensuração, concretizada designadamente

em indicadores de desempenho; e um muito mais intenso uso de mecanismos de mercado para a oferta de serviços públicos (Pollit, 2001). A partir do início deste século, praticamente todos os países membros da OCDE adotaram esta filosofia e reformaram os seus setores públicos segundo uma lógica de primado da eficiência em contexto de mercado. O mesmo se passou no domínio humanitário. Emblemática desta conversão da indústria humanitária ao *New Public Management* é a afirmação de Andrew Natsios, diretor da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), numa audiência a organizações não governamentais: “Fazer o bem deixou de ser suficiente. Temos de mostrar resultados. Se não podes medir a ajuda empiricamente, então a USAID terá de encontrar outros parceiros para financiar” (Mitchell, 2003: 2). A tradução prática desta filiação do modo de organizar e operar do setor humanitário na lógica do *New Public Management* passou, em primeiro lugar, pela adoção de instrumentos de avaliação precisa e quantificada de necessidades de assistência humanitária pelas principais entidades do sistema humanitário como o Programa Alimentar Mundial (o projeto *Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity* — SENAC), o IASC (*Needs Analysis Framework* — NAF), o OCHA (*Assessment and Classification of Emergencies* — ACE) ou o ECHO (*Global Needs Assessment*). Em segundo lugar, regista-se a criação de inúmeros instrumentos de monitorização de resultados e de impacto do trabalho humanitário. Ferramentas como a SMART — lançada em 2002 por um conjunto de organizações humanitárias e que se baseia nos dois indicadores essenciais de saúde pública (condição nutricional das crianças com idade inferior a 5 anos e taxa de mortalidade) para a avaliação da magnitude e da severidade de crises humanitárias — vieram materializar a importância que passou a ser conferida à avaliação da assistência humanitária através de metodologias de aferição dos resultados obtidos por referência às necessidades identificadas.

Em terceiro lugar, do lado dos doadores de ajuda e financiadores do trabalho humanitário, foram também fixadas regras de primazia da eficiência. Assim, por exemplo, a *Good Humanitarian Donorship*, adotada em 2003 por representantes dos governos doadores de ajuda humanitária, das agências das Nações Unidas e do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, inclui nas suas prescrições fundamentais a “alocação de financiamento humanitário na proporção das necessidades e com base na respetiva avaliação”, “um acordo para encorajar avaliações regulares das respostas internacionais a crises humanitárias, incluindo avaliações do desempenho dos doadores” ou “o compromisso de garantir um elevado grau de precisão, pontualidade e transparência no reporte dos doadores sobre despesas com assistência humanitária oficial e de estimular o desenvolvimento de modelos estandardizados de proceder ao referido reporte”.

Estas três linhas de conformação da indústria humanitária ganharam uma consistência especialmente robusta na última década, no quadro da chamada *Grand Bargain*. Trata-se, como vimos atrás, de um terceiro ensaio de reforma estrutural do sistema humanitário global, desencadeado a partir de 2016. A antecedê-lo esteve a sucessão de montantes record de subfinanciamento do sistema. Só em 2015, o fosso entre o valor agregado dos montantes pedidos nos apelos de financiamento e o valor efetivamente atribuído a ações de assistência humanitária foi estimado em cerca de 9 mil milhões de dólares (Crisp, 2018: 595). A resposta a esta acumulação de défices de financiamento foi um pacote de reformas aprovado por 19 países doadores e por 16 das mais importantes organizações de assistência humanitária, no contexto da Cimeira Humanitária Mundial celebrada em Istambul em 2016. Essas reformas visaram dois objetivos em simultâneo: aumentar significativamente o financiamento do setor e garantir o seu uso mais eficiente. Para esse efeito, as reformas referidas foram no sentido de diminuir os custos

administrativos, de harmonizar os modelos de reporte aos doadores, de aumentar o financiamento direto a organizações locais ou de promover sinergias entre trabalho humanitário e cooperação para o desenvolvimento. Os 51 compromissos então firmados procuram dar sequência concreta às recomendações do Secretário-Geral das Nações Unidas ao Painel de Alto Nível sobre Financiamento Humanitário que antecedeu a Cimeira de Istambul e que apontavam no sentido de reduzir necessidades, expandir a base de recursos e fazer resultar da negociação em Istambul a combinação entre um financiamento de melhor qualidade e uma maior transparência e maior rigor nas despesas das entidades financiadas (Metcalf-Hough, 2021: 32). Aqueles compromissos concretos foram agrupados em 10 linhas de trabalho cujos tópicos são particularmente elucidativos da agenda pretendida: 1) maior transparência; 2) maior apoio e financiamento para os atores locais e nacionais; 3) aumento do recurso a apoio em dinheiro e respetiva coordenação; 4) redução dos custos administrativos e duplicados; 5) incremento das avaliações de necessidades conjuntas e imparciais; 6) revolução na participação; 7) reforço do planeamento e financiamento colaborativo plurianual; 8) redução da ajuda vinculada; 9) harmonização e simplificação dos requisitos aos relatórios; 10) reforço da articulação entre atores humanitários e de desenvolvimento.

Em sentido idêntico foi a Agenda para Humanidade, uma plataforma de ação que esteve no centro da Cimeira de Istambul e que foi subscrita por 317 Estados, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais, albergando cinco conjuntos de compromissos — liderança política para a prevenção e resolução de conflitos, defesa das normas de salvaguarda da humanidade, mudança da atuação para pôr fim a necessidades básicas e investimento nas capacidades locais de acordo com uma lógica de diversificação e de custo-benefício — desdobrados em 32 linhas de atuação concreta.

A centralidade conferida à busca de acréscimos de eficiência, através seja da adoção de instrumentos de natureza quantitativa para a mensuração das necessidades e da qualidade do desempenho das organizações humanitárias seja da ativação de mecanismos de prestação de contas (sobretudo aos financiadores) mostra como a ação humanitária se passou a representar como liberta das amarras deontológicas decorrentes dos princípios humanitários e estruturada como uma verdadeira indústria de que a lógica custo-benefício é a filosofia inspiradora.

Referências Bibliográficas

- Barnett, M. 2007. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Binder, A. e Witte, J. 2007. *Business engagement in humanitarian relief. Key trends and policy implications*. HPG Background Paper. Londres: Overseas Development Institute
- Buchanan-Smith, M. 2003. *How the Sphere Project came into being: a case study of policy-making in the humanitarian sector and the relative influence of research*. Overseas Development Institute Working Paper 215. Disponível em <https://odi.org/en/publications/how-the-sphere-project-came-into-being-a-case-study-of-policy-making-in-the-humanitarian-aid-sector-and-the-relative-influence-of-research/>.
- Carbonnier, G. 2015. *Humanitarian Economics. War, disaster and the global aid market*. Oxford: Oxford University Press.
- Cragg, L. 2012. *Mapping and analysis of quality and accountability initiatives in the humanitarian sector*. Joint Standards Initiative.
- Crisp, J. 2018. *Humanitarian Action and Coordination*, in Weiss, T. e Daes, S. (coords.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: OUP, 583-600.
- Development Initiatives 2022. *Global Humanitarian Assistance Report 2022*. Disponível em https://devinit.org/documents/1193/GHA2022_Digital_v8_DknWCsU.pdf.
- Donini, A. 2012. *The golden fleece. Manipulation and Independence in humanitarian action*. Boulder e Londres: Kumarian Press.
- Graves, S. et al 2007. *Lost in translation. Managing coordination and leadership reform in the humanitarian system*. Humanitarian Policy Group Policy Brief 27. Disponível em <https://reliefweb.int/report/world/lost-translation-managing-coordination-and-leadership-reform-humanitarian-system>.
- Hilhorst, D. 2002. *Being good or doing good? Quality and accountability of humanitarian NGOs*. *Disasters*, 26 (3), 193-212.

- Ilcan, S. e Rygiel, K. 2015. Resiliency Humanitarianism'. Responsibilizing Refugees through Humanitarian Emergency Governance in the Camp. *International Political Sociology*, 9 (4), 333-351.
- Jahre, J, e Jensen, L.-M. 2010. Coordination in humanitarian logistics through clusters. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 40 (8/9), 657-674.
- Kennedy, D. 2019. Humanitarianism governed: rules, identity, and exclusion in relief work. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 10 (2), 207-237.
- Knox-Clarke, P. e Mitchell, J. 2011. Reflections on the accountability revolution. *Humanitarian Exchange*, 52, 3-5.
- Konyndyk, J. 2018. Rethinking the humanitarian business model. Center for Global Development Brief. Disponível em <https://www.cgdev.org/publication/rethinking-humanitarian-business-model>.
- Laissus-Benoist, P. 2018. La restructuration ans fin du monde humanitaire: une recherche inadaptée de la performance?. *Alternatives Humanitaires*, 9.
- Macrae, J. e Harmer, A. 2003. Good humanitarian donorship: a mouse or a lion?. *Humanitarian Exchange*, 24, 9-12.
- Metcalfe-Hough, V. et al. 2021. The Grand Bargain at five years. An independent review. HPG/ODI. Disponível em <https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-at-five-years-an-independent-review/>
- Mitchell, J. 2003. Accountability: the three-lane highway. *Humanitarian Exchange*, 24, 2-4.
- Pollit, C. 2001. Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 4 (1), 471-492.
- Reindorp, N e Wiles, P. 2001. *Humanitarian coordination: lessons from recent field experience*. Londres: Overseas Development Institute.
- Sphere. 2011. *The Sphere Handbook*. Rugby: Practical Action Publishing.
- Sphere. 2018. *The Sphere Handbook*. Rugby: Practical Action Publishing.
- Terry, F. 2002. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Walker et al 2010. A blueprint for professionalizing humanitarian assistance. *Health Affairs*, 29 (12), 2223-2230.
- Walker, P. e Russ. C. 2011. Fit for purpose: the role of modern professionalism in evolving the humanitarian endeavour. *International Review of the Red Cross*, 93 (884), 1193-1210.
- Weiss, T. 2013. *Humanitarian Business*. Cambridge: Polity Press.

CAPÍTULO 2.

ENTRE A INTEGRAÇÃO E A SECURITIZAÇÃO DA AÇÃO HUMANITÁRIA: OS LIMITES DO HUMANITARISMO ‘FORTIFICADO’

A institucionalização da indústria humanitária, os seus processos de estruturação interna e de robustecimento profissional, vão de par com uma perda de especificidade da sua “área de negócio”. Eis o paradoxo maior da ação humanitária no nosso tempo: ao constituir-se como indústria, deixa de ter um “produto” — neste caso, um serviço — com singularidade para oferecer no mercado. Se o novo humanitarismo operou a perda de diferenciação entre a ação humanitária e a ação política, a militarização da assistência humanitária provocou a sua subalternização aos quadros de decisão orientados por balizas geopolíticas. Nunca como hoje, o campo humanitário foi tão forte do ponto de vista económico e institucional; e, paradoxalmente, nunca foi tão diluída a sua especificidade no âmbito do intervencionismo internacional.

Como referido antes, o contexto internacional de instabilidade e crise humanitária que passou a caracterizar a grande maioria de países recetores de ajuda internacional, sobretudo a partir da

década de 1990, moldou a formação do que se veio a considerar o novo “paradigma” da ajuda humanitária, claramente imbuído de uma dimensão política, apostada em estimular processos políticos e sociais mais vastos e muito distantes de uma ‘simples’ resposta de curto-prazo às necessidades humanas, básicas e de emergência e ao sofrimento imediato das vítimas (Pérez de Armiño, 2002: 6; Bruderlein e Grassmann, 2006). À luz deste ‘novo humanitarismo’, e apoiando-se no seu potencial transformador, a teoria e a prática da ação humanitária passaram, como vimos, a incorporar objetivos de resolução de conflitos, reconstrução pós-bélica, desenvolvimento e segurança, desenvolvendo-se uma série de instrumentos e abordagens pensadas para levar a cabo essas transformações profundas com vista à redução da violência e à prevenção de conflitos. Nesse contexto, tornaram-se claras as expectativas de que seria possível responder de outra forma aos novos desafios de segurança a nível internacional, incluindo conflitos armados e crises humanitárias deles decorrentes, aplicando de forma mais efetiva esses mesmos instrumentos, muitos deles previstos na Carta das Nações Unidas. Paralelamente, os conceitos e as práticas associadas ao desenvolvimento, ao humanitarismo e à segurança sofreram profundas mudanças, em grande medida em resultado da predominância de um modelo de paz liberal que promove uma agenda intervencionista associada a missões de paz que integram e combinam mandatos e agendas militares, humanitárias e de desenvolvimento, com objetivos mais amplos de promoção da paz e segurança internacionais (Nascimento, 2017; Nascimento, 2019; Eide et al, 2005). De acordo com este modelo, as prioridades de intervenção devem estar necessariamente relacionadas com a promoção da democracia liberal, do estado de direito, dos direitos humanos, da economia de mercado livre e de práticas de desenvolvimento neoliberal (Richmond, 2006: 292), visando a moldagem universal das governações nacionais à luz destes parâmetros, vistos como condição para a construção de uma paz sustentável (Pureza, 2011:15). Oliver Richmond considera que

esta paz construída de fora para dentro “é uma forma de hegemonia, importada pela via de intervenções coercivas ou construída através de intervenções ou engenharias sociais, políticas e económicas” (Richmond, 2007:71; 2008).

Apesar das críticas e dos limites que o modelo de paz liberal suscita e reflete, a verdade é que durante as décadas seguintes, em particular após os ataques terroristas de 2001, este quadro de referência foi-se expandindo e alargando, tornando-se parte do discurso oficial e prática dos muitos atores internacionais envolvidos em processos e modelos de (re)construção e consolidação da paz e materializando-se na identificação de umnexo, de uma confluência, tanto analítica como política, entre as agendas humanitárias e de segurança, até aí claramente [e deliberadamente] separadas (Nascimento, 2017; 2019; Pérez de Armiño e Mendia Azkue, 2013: 23). Esta procura de uma abordagem mais ampla e supostamente mais coerente e integrada no âmbito da ação humanitária resultou, contudo, numa preocupação crescente com os resultados práticos dessa proposta de fusão das agendas humanitária e de segurança, em virtude da afirmação crescente e cada vez mais visível de uma agenda securitária promovida a partir de uma forte retórica humanitária e que coloca múltiplos desafios, tornando difícil a distinção entre os diferentes atores, mandatos e objetivos associados a essas intervenções. De facto, a promoção da paz e da segurança, ao passar a estar ligada ao desenvolvimento e ao humanitarismo, cria tensões e contradições no que toca aos princípios, âmbitos e práticas destas áreas (Tschirgi, Lund e Mancini, 2010: 3-4; International Peace Academy, 2004). Mas ao conjugar estas três dimensões, consolida-se indiscutivelmente a tal visão dominante da paz liberal, já que em cada um deles se promove uma forma particular de desenvolvimento, de paz e de segurança, que segue o modelo ocidental e onde é difícil incluir as particularidades de cada contexto e de comunidades específicas (Duffield, 2007; Simão e Nascimento, 2019). As críticas

que foram desenvolvidas, apelando ao reforço da participação local (*local turn*), procuram realçar exatamente as distorções que a aplicação e promoção deste modelo cria, ao não ser feita em coordenação com as comunidades locais e sendo exportada de forma automática pelas instituições internacionais (MacGinty e Richmond, 2013; Randazzo, 2017).

A assunção de novos objetivos de longo-prazo como a segurança e o desenvolvimento, propostos pelo novo humanitarismo, influenciou também uma outra mudança, no sentido de uma crescente securitização das crises humanitárias: estas deixam de ser analisadas num quadro de política dita 'normal' para passarem a ser inseridas no quadro de uma agenda mais ampla de segurança e de exceção, que é aceite pela audiência mais ampla e que as concetualiza enquanto ameaças e legitima a adoção de medidas excepcionais para lhes responder (Buzan, Waever & Wilde, 1998). Isso tem, necessariamente impactos diretos significativos na forma de pensar e praticar a ação humanitária. Esta associação entre subdesenvolvimento e violências ou entre desenvolvimento e paz, contribuiu significativamente para uma (con) fusão entre preocupações humanitárias, de segurança e de desenvolvimento por parte dos principais governos e agências doadoras, acabando por promover uma certa ideia de que promoção do desenvolvimento em contextos de conflito e pós-conflito se tornou sinónimo de segurança ao mesmo tempo que a segurança se tornou um pré-requisito fundamental para um desenvolvimento sustentável (Duffield, 2001: 3).

É esse processo que analisaremos neste capítulo, procurando sublinhar e destacar os impactos que teve ao nível não apenas da implementação da ação humanitária, mas também do seu propósito e da forma como os atores humanitários se passam a posicionar perante as crises, cada vez mais vistas desde uma perspectiva de (in)segurança, geradora de novas práticas, mas também de novos desafios, dinâmicas de controlo e resistência.

1. O humanitarismo no quadro das missões integradas e multidimensionais de paz

O reconhecimento de uma sobreposição crescente entre questões e desafios de segurança e humanitarismo contribuiu para o desenvolvimento de uma agenda internacional focada num esforço de integração de políticas de ambas as áreas de atuação em contextos de conflito e pós-conflito violento, com vista a lidar com um conjunto alargado de ameaças à paz e segurança internacionais, envolvendo os mais variados atores internacionais, desde as agências das Nações Unidas aos governos doadores, passando por organizações não-governamentais (Tschirgi 2003, 1; Eide et al, 2005; Nascimento, 2019).

Foi também, em grande medida, neste contexto que se afirmaram as chamadas missões de paz integradas e multidimensionais — já mencionadas na Parte II as quais materializam esta agenda mais ampla. Estas missões integradas são vistas como um instrumento desenvolvido no quadro de atuação das Nações Unidas, em particular, através do qual se procura apoiar países em processo de transição do conflito violento para a paz — desejavelmente duradoura e sustentável — e/ou responder a crises internas complexas a partir de uma abordagem abrangente e que envolve vários atores e áreas de atuação — de desenvolvimento, humanitárias, de direitos humanos — definidas no quadro de uma intervenção política e estratégica mais ampla (Eide et al, 2005: 3). Em teoria, as complementaridades entre atividades militares, civis e humanitárias são reconhecidas e incorporadas nos mandatos destas missões ditas integradas e multidimensionais (Eide et al, 2005). Contudo, na prática, a distinção entre esses atores, objetivos e *modus operandi* não é tão clara nem tão fácil. Como referem Hume e Edwards (citado em Duffield, 2010: 59), as organizações não-governamentais humanitárias deixaram de atuar fora dos Estados a olhar para dentro para passarem a estar dentro dos Estados a olhar para fora. De facto, as intervenções de emergência que implicavam

assistência humanitária e, posteriormente, ajuda de reabilitação e de desenvolvimento sempre estiveram separadas de intervenções militares, em virtude não apenas das características operacionais e de princípios que as distinguem (Pérez de Armiño, 2002; Pérez de Armiño e Zirion, 2010; Duffield, 2001), mas também dos resultados que procuravam alcançar e do tipo de interação com outros atores no terreno, incluindo as comunidades locais.

Contudo, no contexto das missões integradas e multidimensionais, estas diferenças esbatem-se e as lógicas e agendas de atuação dos diferentes atores alteram-se significativamente, sendo que uma das mudanças mais visíveis se prende com a subordinação dos objetivos e dos princípios humanitários aos objetivos mais amplos das missões e, inevitavelmente, à sua maior instrumentalização para fins políticos e securitários (Eide et al, 2005: 7). Neste contexto, e tendo em conta os objetivos mais amplos que estabelece, a integração implica uma certa politização. Contudo, e tal como referem Eide et al (2005: 13-14), os atores humanitários, ainda que interessados numa paz e estabilidade duradouras, têm nas suas prioridades os objetivos apolíticos de salvar vidas. Nesse sentido, uma das principais preocupações dos atores humanitários que fazem parte destas missões integradas, diz respeito à elevada probabilidade de, em nome dessa integração, se infringirem princípios humanitários. Assim, ao sublinhar a ligação indissociável entre prioridades humanitárias, de segurança e também de desenvolvimento, a verdade é que na prática destas missões se subordinaram os objetivos humanitários e de curto-prazo aos objetivos de segurança e de longo-prazo, suscitando questionamentos vários. Desde logo, de natureza operacional, remetendo para as diferentes lógicas de atuação dos atores envolvidos em cada uma das áreas, mas também de natureza conceptual e de posicionamento perante as crises, dimensão em que se tornam óbvias as diferenças entre estas várias áreas de atuação. Também nesta linha, Weir (2006: 9)

identifica duas grandes tensões que resultam e são reflexo destas mudanças:

“a necessidade pragmática de colaborar e coordenar sistemas de resposta a crises completamente distintos de forma a promover segurança e estabilidade em contextos de violência e conflito multidimensional e altamente voláteis; e a necessidade de respeitar a distinção fundamental entre as dimensões políticas de uma resposta focada na manutenção da paz e a necessária postura neutral e imparcial por parte das organizações humanitárias¹⁰”.

Este tipo de dinâmica intervencionista promovida especialmente a partir de fora acaba também por distorcer os objetivos mais amplos em torno dos quais está definida, nomeadamente em termos de promoção da estabilidade e da paz. Oliver Richmond é particularmente crítico desta visão *top-down*, sublinhando que a dimensão externa da intervenção e a dimensão local deveriam estar mais integradas e interligadas no sentido de promover processos e intervenções emancipatórios e verdadeiramente mais definidos em termos dos objetivos e das agendas dos diferentes atores envolvidos (Richmond, 2008). Segundo o autor (Richmond, 2008: 109), a prioridade deve ser a procura de

“uma forma emancipatória de paz que reflita os interesses, identidades, e necessidades de todos os atores, estatais e não-estatais, e que procure promover a criação de um quadro discursivo

¹⁰ Tradução livre dos autores. No original: “the pragmatic need to collaborate and coordinate the disparate crisis response systems in such a way as to carve security and stability out of highly volatile and multidimensional conflicts; and the need to respect the essential distinction between the political dimensions of the peacekeeping response, and the necessary neutral and impartial position of humanitarian agencies”.

de acomodação mútua e de justiça social que reconheça a diferença. Uma paz quotidiana, pós-vestefaliana é o seu objetivo.”¹¹

Nesse sentido, as intervenções multidimensionais e integradas, onde a assistência humanitária se insere e, frequentemente, se prioriza e afirma, não podem ser desligadas dos contextos em que vão ser implementadas, de modo a refletir como a paz, as violências e as continuidades entre estas se concetualizam e interligam de modo a promover dinâmicas de respostas adequadas às crises (Freire et al, 2012). Nestes contextos, os trabalhadores humanitários deixam de poder desempenhar as suas atividades de forma fluída e flexível, na medida em que estão dependentes de toda uma estrutura de comando cuja ação é ditada por agendas e lógicas militares. Isso faz com que aqueles trabalhadores sejam percecionados como instrumentos de segurança e, conseqüentemente, como alvos potenciais de violência por parte de atores mais resistentes à presença internacional nesse contexto multidimensional, integrado e visto como imposto a partir de fora. Ao invés de se estimular uma relação de proximidade entre atores externos e locais, promove-se um maior afastamento entre eles, com impacto perverso e contraproducente (Freire et al, 2012).

Assim, ao subordinar-se a ajuda humanitária a uma agenda securitária mais ampla e a objetivos de natureza estratégica e militar, sob o pretexto da necessidade de manter a segurança das estruturas e atores associados às intervenções, perde-se o contributo mais específico da ação humanitária, esvaziam-se os seus propósitos e, pelo caminho, a sua própria essência. O discurso em

¹¹ Tradução livre dos autores. No original: an emancipatory form of peace that reflects the interests, identities, and needs of all actors, state and non-state, and aims at the creation of a discursive framework of mutual accommodation and social justice which recognizes difference. An every day, post-Westphalian peace is its aim.

torno da ‘integração’ de atores humanitários, de desenvolvimento e de segurança sob o mesmo mandato e estrutura de comando não implica necessariamente que vão trabalhar de forma coerente e em coordenação (Eide et al, 2005). Pelo contrário, a tendência é para que, na prática, a agenda militar e de segurança se sobreponha ao ponto de ‘eclipsar’ ou, pelo menos, menosprezar a ação desempenhada pelas organizações humanitárias, com todo o potencial de negativo de se gerarem novas dificuldades, além daquelas que já existiam em virtude da instabilidade criada pelas crises humanitárias. Analisamos, na secção seguinte, algumas dessas dificuldades e desafios sentidos pela comunidade de ajuda, nomeadamente humanitária, no quadro destas missões ditas integradas.

2. O nexu segurança-humanitarismo e os seus limites: da ajuda como ‘indústria’ à *bunkerização* da ajuda

Para além das mudanças de natureza das missões e intervenções internacionais, as dinâmicas de conflitualidade pós-Guerra Fria reforçaram significativamente um conjunto de transformações da forma como o conceito de segurança, em particular, passou a ser formulado e interligado com o humanitarismo e o desenvolvimento. De uma preocupação com a perda de soberania ou de território, as preocupações de segurança passaram a incluir muitas outras dimensões, nomeadamente decorrentes das alterações climáticas, das migrações, entre outras. Neste contexto, também o objeto de segurança se reconfigurou, na medida em que, além do Estado, se passou também a considerar o indivíduo e a comunidade como referentes da segurança e se introduziu no debate a dimensão mais humana da segurança, remetendo para o bem-estar individual e coletivo que inclui, para além da segurança política e física, a segurança económica, social, alimentar, ambiental (PNUD, 1994).

Mas tal como o conceito de segurança se readaptou às novas realidades e ameaças, também o conceito de humanitarismo sofreu alterações e adaptações. Como vimos antes, à medida que o humanitarismo baseado nos princípios clássicos foi progressivamente sendo questionado, o novo humanitarismo assumiu-se como uma alternativa mais sustentável e estrutural, ao promover objetivos mais amplos e de longo-prazo, como a paz duradoura e o desenvolvimento. Em resultado dessas mudanças conceituais, foram igualmente concretizadas mudanças ao nível das políticas e agendas ao serviço das novas conceções de segurança e humanitarismo que resultaram no surgimento de um conjunto amplo de instrumentos e estruturas (Pérez de Armiño, 2002). É neste contexto que o humanitarismo se torna parte integrante e fundamental de uma agenda securitizada e de natureza intervencionista de âmbito internacional, a qual atribui à estrutura de governação global uma lógica cada vez mais politizada e passível de ser instrumentalizada (Duffield, 2001; Roberts, 1996). A securitização da agenda humanitária refere-se, assim, a um processo em que os doadores, em grande parte estatais, passaram a usar progressivamente a ajuda humanitária para promover e alcançar objetivos de segurança nacional e de política externa. Essa securitização assenta na construção de uma ligação entre violência, conflito e pobreza, que se reforçam mutuamente, daí resultando ameaças à segurança. A securitização da ação humanitária constrói-se, pois, a partir de uma alegada correspondência entre o subdesenvolvimento e a geração de conflitos, de atividades criminosas e de instabilidade interna, regional e internacional (Duffield, 2001: 7; Fast, 2020).

São precisamente estas assunções que interligam conflito violento, (in)segurança, (sub)desenvolvimento e que, de forma mais genérica resultam em perceções de ameaça, que justificam, por sua vez, a adoção de medidas excepcionais de segurança por parte dos atores que constituem ta ‘indústria da ajuda’ vocacionada

para conter e/ou prevenir essas mesmas ameaças (Fast, 2020). Neste contexto, as organizações, nomeadamente humanitárias, passam a adotar estratégias de gestão de risco que priorizam a proteção dos seus programas e trabalhadores, procurando ao mesmo tempo manter o acesso possível às populações vítimas de violência e das crises humanitárias dele decorrentes. Uma dessas abordagens passa por uma presença consentida e conseguida através da negociação com as partes beligerantes e da tentativa de contrariar percepções mais negativas por parte das comunidades locais (Egeland et al., 2011). Quando tal não é possível, viável ou desejável, sobretudo quando a postura é no sentido de não negociar acesso com atores considerados responsáveis por atos deliberados de violência, a alternativa passa por tentar reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores humanitários face a ameaças e ataques que comprometam a sua presença. Isto concretiza-se progressivamente numa arquitetura dos centros de assistência humanitária cada vez mais fortificada em vista da proteção dos trabalhadores humanitários em contextos altamente violentos e polarizados, aproximando cada vez mais, também neste plano, a esfera humanitária da esfera militar e de segurança e esbatendo a distinção entre os dois domínios, fundamental à luz do humanitarismo clássico, para que a ação humanitária e as organizações humanitárias possam cumprir o seu propósito (Fast, 2020; Fast, 2014).

Estamos, assim, perante aquilo a que autores como Duffield (2012) chamam de um processo crescente de *bunkerização* da ajuda e dos trabalhadores de ajuda internacional e que é, na prática, uma forma de proteção contra ameaças ‘externas’, refletindo uma tendência de hiperproteção dos trabalhadores humanitários em contextos de grande violência, cada vez mais remetidos para uma espécie de ‘bolha’ onde vivem e convivem — os quartéis-generais e os *compounds* e onde se podem distanciar da ‘rea-

lidade lá fora’, marcada por um sem número de ameaças à sua própria segurança física. Estes *fortified aid compounds* cumprem, assim, uma função simultaneamente defensiva e terapêutica que os afasta do mundo exterior (Duffield, 2012: 486-487). A novidade destes *compounds*, segundo Duffield, não é propriamente a sua existência, mas a sua crescente e aberta dimensão fortificada, materializada nos acessos bloqueados, no arame farpado, na segurança armada e nos apertados protocolos de segurança para acesso ao interior (Duffield, 2012: 477). Para este autor, esta tendência é questionável e reveladora de um paradoxo do intervencionismo global: expansão e *bunkerização* que permite a presença dos trabalhadores internacionais da ajuda, mas que é ao mesmo tempo marcada por um crescente afastamento destes trabalhadores relativamente aos contextos em que atuam, evidenciando uma crescente contradição no projeto do intervencionismo liberal. Nas suas palavras,

“os *compounds* fortificados da ajuda são mais do que uma medida defensiva infeliz, mas necessária. São uma infraestrutura terapêutica que permite cuidar de si e um refúgio necessário face a um mundo ameaçador que os trabalhadores humanitários já não compreendem e onde já não se sentem seguros.¹²” (Duffield, 2012: 487)

Assim, mais do que estruturas de referenciação de um sinal positivo da presença internacional, estes *compounds* fortificados transformam-se em formas de exclusão e de desempoderamento das comunidades que são intervencionadas (Duffield, 2010b: 456-

¹² Tradução livre dos autores. No original: “The fortified aid compound is more than an unfortunate but necessary defensive measure. It is a therapeutic infrastructure allowing for care of the self and a necessary refuge from a threatening world that aid workers no longer understand or feel safe in.”

457), na medida em que o acesso a estes espaços de presença internacional por parte dessas comunidades está fortemente condicionado, senão mesmo proibido. O que daqui resulta e se torna visível para as populações é, assim, um crescente afastamento por parte dos trabalhadores e organizações humanitárias e a sua concentração nas chamadas *green zones* — complexos de embaixadas e representações diplomáticas, *compounds* das Nações Unidas e de outras organizações intergovernamentais e não-governamentais — que, cada vez mais, formam ‘arquipélagos de espaço internacional’, dando expressão espacial à separação entre os ‘expatriados’ e os ‘locais’ (Duffield, 2012: 477).

O número crescente de ataques a trabalhadores humanitários nos últimos anos foi justificando, segundo os seus defensores, por um recurso cada vez maior a estas formas fortificadas de presença e de implementação remota da ‘indústria da ajuda’, muitas vezes traduzindo-se na delegação de funções nos atores locais, não como forma de empoderamento das comunidades, mas como forma de manter os expatriados resguardados e retirando-se das suas responsabilidades em contextos de maior risco. Estas dinâmicas decorrentes da perceção do perigo cada vez maior que é colocado às operações humanitárias pela ‘realidade lá fora’, significam que este ambiente e sistema de ajuda cada vez mais segregador foi mais naturalmente aceite como necessário e inevitável do que propriamente imposto (Duffield, 2012: 479) e cumpre os propósitos mais amplos de uma intervenção que se pretende manter em nome de uma agenda dominante, mas que não se envolve nem (com)funde com as comunidades. Em resultado disto,

“... as Nações Unidas deixam de conhecer os contextos locais e sociais em que trabalham. Esta distância relativamente às comunidades contribui igualmente para a perceção de que

as Nações Unidas estão demasiado associadas com uma agenda política ocidental¹³.” (Keen et al, 2009: 5)

Neste contexto, a agenda humanitária perde para uma agenda política, a neutralidade é colocada em causa e, em última instância, os atores humanitários não apenas passam a ter maiores dificuldades no acesso às vítimas, como passam a ser eles próprios, vítimas da insegurança, num círculo vicioso em que todos perdem e a paz e segurança nunca chegam. Assim, o que parece ter vindo a ser promovido por este novo enquadramento humanitário fundido em e revestido de objetivos políticos e de segurança é essencialmente uma conceção incorreta e pouco sustentável da relação entre necessidades humanitárias e objetivos e prioridades de segurança por parte de uma ‘indústria da ajuda’ que sistematicamente nega o seu papel na reprodução e sustentação destas crises mais complexas e inevitavelmente ameaça ainda mais a sobrevivência das vítimas dessas mesmas crises.

3. Sobre como repensar o humanitarismo contemporâneo

Desde meados dos anos 80 que o sistema de ajuda internacional se foi adaptando de modo a poder responder aos desafios colocados pelas crises humanas decorrentes de conflitos armados internos em contextos de grande fragilidade estatal. Mas o que ressalta muito claramente da experiência humanitária das últimas duas décadas é que a comunidade internacional continua a não saber lidar com estas realidades mais complexas (Atmar e Goodhand, 2001; Atmar,

¹³ Tradução livre dos autores. No original: “... the United Nations is failing in its attempts to be known. But likewise, the United Nations is failing to know the social and local environments in which it works. This distance from communities may also be contributing to the perception in some insecure countries that the United Nations is too much associated with a Western political agenda”.

2001) e a não gerar consenso relativamente ao papel e objetivos da ajuda internacional, em particular a ajuda humanitária, em contextos de conflito, subdesenvolvimento e insegurança. Ao longo das últimas décadas, as missões integradas e multidimensionais têm sido vistas como uma forma de alcançar esse consenso e, ao mesmo tempo, a tão desejada eficácia e coerência da ajuda que rapidamente dominou a agenda intervencionista internacional (Macrae e Leader, 2001; Macrae e Leader, 2000) e que se revestiu de um discurso humanitário para cumprir objetivos mais amplos de reconstrução das estruturas políticas, económicas, sociais dos países intervencionados (Duffield, 2010b: 458). Mas estas mesmas missões têm-se também transformado num dos maiores reflexos de uma agenda marcadamente politizada. E, nesse contexto, a crescente convergência entre agendas de desenvolvimento, segurança e humanitarismo levou a que a ação humanitária passasse a ser confundida com ação política (Roberts, 1996; Cutts, 1998), com implicações sérias a vários níveis: ao nível da ação humanitária, das relações entre países doadores e recetores, e das perceções, muitas vezes prejudiciais e danosas, sobre o que significa afinal a ajuda humanitária. Mark Duffield expressa esta preocupação de forma bastante clara, afirmando que o humanitarismo político se foi tornando uma realidade cada vez mais visível e marcada, passando a ser visto mais como “uma reafirmação da autoridade tecnocrática num universo mecânico do que como uma forma de fazer face a sistemas complexos e em permanente mutação” (Duffield, 2001: 76). Ao mesmo tempo, a fusão crescente entre atividades de emergência com programas de desenvolvimento e reconstrução inseridos em agendas políticas e securitárias mais amplas parece ter tornado algumas das organizações cegas e/ou resistentes ao reconhecimento das novas e múltiplas vulnerabilidades que se geraram em resultado das motivações políticas dos doadores que, com demasiada frequência, passam a condicionar

o seu apoio financeiro à concretização de determinadas agendas, reformas políticas e objetivos de boa governação (Bruderlein e Gassmann, 2006: 67). Do ponto de vista da ação humanitária, um dos maiores problemas que se tem colocado neste processo tem sido uma crescente resistência local a essa politização da ajuda externa vista, cada vez mais, como predominantemente ocidental, imposta e estéril (Fox 2000, Stockton 2002; 1998) e que depois se reflete na desconfiança, potencialmente geradora de resistência e até hostilidade à presença internacional por parte daqueles que supostamente se está a ajudar. É, assim, inegável o impacto que estas formas segregadoras e divisivas entre quem está dentro e quem está fora tem tido na relação entre atores da ajuda e seus beneficiários, traduzindo-se, na visão crítica de Duffield, num reforço da divisão entre Norte e Sul e num processo de ocupação travestido de pacificação (Duffield, 2010b: 469- 471).

Neste capítulo, procurámos sublinhar os impactos e recuos estruturais que se têm vindo a fazer sentir no trabalho de muitas organizações humanitárias em virtude destes processos associados aonexo segurança-humanitarismo e da sua concretização em *compounds* cada vez mais fortificados, que colocam os trabalhadores humanitários em situações de crescente vulnerabilidade e de risco (Duffield, 2010: 59) e fragilizam o seu papel e atuação junto das comunidades que supostamente pretendem ajudar e proteger. Estes impactos são refletidos em perceções cada vez mais negativas e ressentimentos por parte das comunidades locais em virtude de contextos mais inseguros e hostis resultantes dessa crescente presença militar e fortificada que separa, ao invés de aproximar, atores externos e locais. Neste contexto, os *compounds* fortificados de ajuda não só reproduzem a já conhecida divisão entre desenvolvimento/subdesenvolvimento, como representam a sua crescente institucionalização, resultando numa certa incapacidade — ou falta de vontade — por parte dos atores da ajuda em reconhecer

as contradições que se geram entre os objetivos da sua presença e as práticas que tendem a estimular (Duffield, 2010b: 468).

Como temos vindo a sublinhar ao longo deste volume, no imaginário coletivo, a ação humanitária é uma das formas mais diretas e imediatas de exprimir o princípio de solidariedade e compromisso com a vida e dignidade humanas, remetendo para uma ajuda equitativa e generosa (Sanahuja, 2002: 7). Ao prestar esta ajuda, os doadores e as organizações humanitárias estão, de algum modo, a dar esperança a quem recebe de que as circunstâncias podem melhorar e que serão capazes de gozar os seus direitos e participar do seu desenvolvimento e bem-estar futuros. Contudo, o imperativo securitário que tem dominado a agenda intervencionista coloca em causa o estabelecimento dessas relações de confiança entre atores externos e as comunidades locais, incluindo a população mais alargada, as quais são fundamentais quando se procura promover processos sustentáveis e de longo-prazo. Isso compromete não apenas a paz no médio e longo-prazo como também a resposta humanitária no curto-prazo, da qual dependem milhares de vítimas de crises humanitárias.

São, portanto, múltiplos e complexos os desafios e inseguranças que se colocam tanto para as vítimas das crises como para as próprias organizações humanitárias nestes contextos. A nosso ver, estes foram, em grande medida, criados e/ou agravados pela fusão da agenda humanitária com agendas políticas e de segurança. Torna-se, pois, essencial esses desafios e não sejam vistos como inevitáveis, mas antes como uma oportunidade para repensar que caminhos podem as organizações humanitárias seguir no sentido de contribuir para a redefinição do sistema internacional. Essa reflexão não pode, contudo, ser feita sem partir de um posicionamento crítico por parte de todos os atores envolvidos relativamente ao que significa a paz, a segurança e o desenvolvimento internacionais e aqueles que são os desafios que se lhes colocam.

Idealmente, procurando não comprometer nem a atuação dos vários atores no terreno ou os princípios que lhe estão subjacentes nem a vida e dignidade das vítimas que constituem, afinal, a razão de ser da ação humanitária.

Referências Bibliográficas

- Atmar, M. 2001. The politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans. *Disasters*, 25:4, 321-330.
- Atmar, M. e Goodhand, J. 2001. Coherence or Cooption?: Politics, Aid and Peace building in Afghanistan. *Journal of Humanitarian Assistance*.
- Bruderlein, C. e Gassmann, P. 2006. Managing security risks in hazardous missions: The challenges of securing United Nations access to vulnerable groups. *Harvard Human Rights Journal*, 19, 63-93.
- Buzan, B.; Waeber, O. & Wilde, J., 1998. *Security: A new framework for analysis* Boulder: Lynne Rienner.
- Chandler, D. 2001. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*, 23:3, 678-700.
- Cutts, M. 1998. Politics and Humanitarianism. *Refugees Survey Quarterly*, 17:7, 1-15.
- De Lauri, A. 2018. Humanitarian militarism and the production of humanity. *Social Anthropology*, 27:1, 84-99.
- Donini, A., Fast, L., Hansen, G., Harris, S., Minear, L., Mowjee, T., & Wilder, A. 2008. *The state of the humanitarian enterprise*. Boston: Feinstein International Centre, Tufts University.
- Donini, A., Minear, L., e Walker, P. 2004. The future of humanitarian action: Mapping the implications of Iraq and other recent crises. *Disasters*, 28:2, 190-204.
- Duffield, M. 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.
- Duffield M. 2010. The fortified aid compound: Linking aid architecture, risk management and urban pathology. *Journal of Intervention and Statebuilding* 4:4, 453-474.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Books.
- Duffield, M. 2010b. Risk-Management and the Fortified Aid Compound: Everyday Life in Post-Interventionary Society. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4:4, 453-474.
- Duffield, M. 2012. Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry. *Security Dialogue*, 43:5, 475-492.
- Egeland J.; Harmer, A. e Stoddard A. 2011. *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*. Nova Iorque: Policy Development and Studies Bureau, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

- Eide, E. B.; Kaspersen, A. T.; Kent, R. e Von Hippel, K. 2005. Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Disponível em <https://www.alnap.org/help-library/report-on-integrated-missions-practical-perspectives-and-recommendations>.
- Fast, L. 2014. *Aid in Danger: The Perils and Promise of Humanitarianism*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Fast, L. 2007. Characteristics, context and risk: NGO insecurity in conflict zones. *Disasters* 31:2, 130–154.
- Fast, L. 2020. Securitization. In Antonio De Lauri (ed.) *Humanitarianism: Keywords*. Leiden: Brill, 191-192.
- Fiori, J. E. 2013. *The discourse of western humanitarianism*. Paris: Humanitarian Affairs Think Tank.
- Fox, F. 2000. *Politicization of humanitarian aid. A Discussion Paper for Caritas Europa*. Caritas Europa.
- Freire, M.R.; Lopes, P.D. e Nascimento, D. 2012. The nexus between development, security and humanitarianism: a critical appraisal to multidimensional peace missions, in Fulvio Attiná (ed.) *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 76-92.
- International Peace Academy. 2004. *The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century*. IPA Report, disponível em [https:// www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/security_dev_nexus.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/security_dev_nexus.pdf)
- Keen, D.; Darcy, J.; Foliot, G. e Gurtner, T. 2009. *Humanitarian assistance in conflict and complex emergencies: conference report and background papers*. Roma: United Nations World Food Program.
- Macrae, J. (ed.) 2002. *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action*. HPG Report 11. Londres: ODI.
- MacGinty, R. e Richmond O.P. 2013. The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- Macrae, J. e Leader N. 2000. *The Politics of Coherence: Humanitarianism and Policy in the Post-Cold War Era*. Humanitarian Policy Group Briefing, 1, ODI. Disponível em https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/ODI_hpqb1_PoliticsOfCoherence.pdf
- Macrae, J. e Leader, N. 2000. *Shifting Sands: The Search for Coherence Between Political and Humanitarian Action*, HPG Report 8 (London: ODI, 2000). Available at <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf>.
- Macrae, J. e Leader, N. 2001. Apples, pears and porridge: the origins and impact of the search for 'coherence' between humanitarian and political responses to chronic political emergencies. *Disasters*, 25:4, 290-307.
- Massari, A. 2021. *Visual Securitization: Humanitarian Representations and Migration Governance*. IMISCOE. Springer.
- Nascimento, D. 2017. O nexo humanitarismo-desenvolvimento-segurança: origens e desafios, in *Segurança e Desenvolvimento (Coerência no Desenvolvimento)*, Lisboa: Fundação Fé e Cooperação e Instituto Marquês de Valle Flôr, 3, 63-65.

- Nascimento, D. 2019. A face humana da paz? os desafios de integrar direitos humanos, desenvolvimento e segurança nas estratégias de prevenção e reconstrução pós-conflito, *in* Marcos Allan Ferreira; Roberta Holanda Maschietto; Paulo R.L. Kuhlmann (org.), *Estudos para a Paz: Conceitos e Debates*. São Cristovão – Brasil: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 321- 354.
- Pérez De Armiño, K. 2002. La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas. Vitoria-Gasteiz: Cuadernos de Trabajo de Hegoa.
- Pérez de Armiño, K. e Mendiá Azkue, I. (eds.) 2013. Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pérez De Armiño, K. e Zirion, I.L. 2010. La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz: Herramientas, potencialidades y críticas. Cuadernos de Trabajo de Hegoa. Disponível em <https://ojs.ehu.es/index.php/hegoa/issue/view/875>
- PNUD. 1994. *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: UNDP.
- Randazzo, E. 2017. Beyond Liberal Peacebuilding: A Critical Exploration of the Local Turn. Londres: Routledge.
- Richmond, O. 2008. Peace in International Studies. Abingdon: Routledge.
- Richmond, O. 2008. Reclaiming peace in international relations. *Millenium – Journal of International Studies*, 36(3), 439-470
- Richmond, O. 2007. The Transformation of Peace. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Richmond, O. P. 2006. The problem of Peace: understanding the ‘liberal peace. *Conflict, Security & Development*, 6(3), 291-31.
- Roberts, A. 1996. Humanitarian action in war. *Adelphy Paper*, 305, Londres: Oxford University Press.
- Sanahuja, J.A. 2002. Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española. Barcelona: Intermón Oxfam e Icaria.
- Simão, L. e Nascimento, D. 2019. O multilateralismo e a paz liberal. In Licínia Simão e Sandra Fernandes (coords.), *O Multilateralismo: Conceitos e Práticas no Século XXI*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 67-91.
- Stockton, N. 1998. In Defence of Humanitarianism. *Disasters*, 22:4, 352-360.
- Stockton, N. 2002. The failure of international humanitarian action in Afghanistan. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, 8:3, 265-271.
- Tschirgi, N.; Lund, M. S.; Mancini, F. 2010. The Security-Development Nexus. In Tschirgi, N.; Lund, M. S.; Mancini, F. (org) *Security & Development: Searching for Critical Connections*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, 1-16.
- Tschirgi, N. 2003. Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?. Nova Iorque: International Peace Academy Studies in Security and Development.
- Disponível em https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/peacebuilding_as_the_link.pdf.
- Weir, Erin A., 2006. Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative. *KAIPTC Monograph n.º. 4*. Accra: Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.
- Pureza, J.M. 2011. O desafio crítico dos Estudos para a Paz. *R.I.*, 32, 5-22.

CONCLUSÃO

Ainda que de forma variável no tempo e nas circunstâncias, a comunidade internacional tem-se confrontado permanentemente com o flagelo da guerra e com catástrofes naturais que resultam em crises humanitárias cada vez mais complexas e que colocam em causa a dignidade e a sobrevivência de milhões de pessoas. Nesse contexto, o humanitarismo e a ação humanitária tornaram-se campos cada vez mais amplos, envolvendo muitas partes — Estados, organizações privadas, aparatos militares e de segurança — e discursos diferentes — legais, normativos, de ajuda de emergência e desenvolvimento, de prevenção, gestão e resolução de conflitos, de segurança, que coexistem, mal ou bem, no quadro de um sistema humanitário de escala global, cada vez mais disputado e gerador de tensões e críticas.

Como procurámos demonstrar ao longo deste livro, o humanitarismo, enquanto conceito e prática foi, ao longo destes mais de 160 anos, sujeito a muitas mudanças e outras tantas (re)interpretações e reconfigurações muito significativas. Tornou-se mais complexo e fragmentado, associado a um leque cada vez mais diverso de situações e servindo objetivos e propósitos muito variados, resultado de um uso crescente — e até de um certo abuso — por parte de

diferentes atores (Moore, 1998). Nesta evolução, quisemos salientar como a rutura radical com a conceção clássica de humanitarismo se traduziu na emergência de uma nova forma, abertamente política, de conceber e responder às crises humanitárias. O denominado novo humanitarismo desafiava claramente o paradigma clássico, considerando que devido às novas circunstâncias de conflito e pós-conflito, os objetivos tradicionais de salvar vidas e aliviar sofrimento humano se tinham tornado não apenas insuficientes, mas também insustentáveis devendo antes ser substituídos por objetivos mais amplos e estruturais envolvendo a resposta aos conflitos, a promoção da paz e do desenvolvimento (Anderson e Woodrow, 1989; Anderson, 1999; Fox, 2001; Gordon e Donini, 2016).

A partir deste posicionamento, o novo humanitarismo rapidamente ganha espaço e importância na agenda intervencionista, sendo adotado e apoiado por grande parte dos governosadores, agências multilaterais e muitas organizações não-governamentais, começando a orientar-se para a resolução e gestão de conflitos e reconstrução pós-bélica (Labbé, 2012). Neste contexto, e longe de ser neutro, o novo humanitarismo emerge, como defende Adam Roberts, “como uma resposta, ou mesmo como um substituto ou suplemento para a ideologia liberal e democrática” (1996: 13). Ao surgir como uma nova conceção para uma nova prática humanitária, o novo humanitarismo mune-se de um conjunto de princípios orientados à justificação e prossecução dos seus novos objetivos e diametralmente opostos aos princípios humanitários clássicos e que se concretizam numa aberta e assumida lógica de politização e seletividade, no quadro da qual a ação humanitária deixa de ser orientada à resposta ao sofrimento e necessidades das vítimas, mas antes a estimular processos mais políticos e sociais, partindo do pressuposto de que a ajuda deve ser politicamente consciente do contexto em que está a ser usada, de modo a contribuir para os tais objetivos de médio e longo-prazo (Gordon e Donini, 2016).

A ação humanitária transforma-se progressivamente em mais um instrumento nas mãos dos governos, altamente seletiva e politizada e levada a cabo de acordo com objetivos políticos. Além disso, o princípio tradicional de “imperativo humanitário” e de humanidade como base na resposta ao sofrimento humano, foi sendo progressivamente substituído por uma “ética consequencialista”, de acordo com a qual a assistência humanitária não é um direito ou bem universal e defendendo, por isso, que a ação deveria ser levada a cabo, ou não, meramente de acordo os seus efeitos e contribuição para objetivos estabelecidos. De acordo com esta perspectiva, a ação humanitária só é legítima se não causar impacto negativo em termos de cumprimento de objetivos de médio e longo-prazo e enquanto suportar processos mais transformadores das realidades e contextos em que atua (Duffield, 2001; Benavides, 2009).

Mas mais do que reconhecer esta transformação, quisemos salientar como também essa supostamente necessária e inevitável articulação direcionada à transformação mais estrutural e ampla das sociedades intervencionadas tem sido questionada e contrariada. Não apenas em virtude das lógicas de dominação e controle que tem subjacentes e que se traduzem em discursos, políticas e práticas supostamente benevolentes de criação de instituições, promoção da democracia e dos direitos humano, mas também, em determinadas circunstâncias, por procurarem legitimar intervenções ditas humanitárias ou de responsabilidade de proteger usando a força em nome do imperativo de salvamento de (algumas) vidas humanas. Isso mais não é, para muitos, do que uma nova expressão de colonialidade que em nada cumpre os princípios ou objetivos humanitários, mas que em tudo permite redefinições e mutações constantes do humanitarismo ao serviço de agendas de poder. Neste caso concreto, destacámos como a visão liberal que caracteriza o novo humanitarismo foi redefinida e redesenhada para conter crises nas periferias instáveis que destabilizam o centro e, para melhor

cumprir esse propósito, promover a resiliência das comunidades para que sejam capazes de autogerir a sua vulnerabilidade. A necessidade de uma leitura crítica destas dinâmicas justificou, pois, a discussão de algumas das implicações destes discursos e práticas e dos muitos questionamentos associados a leituras benevolentes destas formas supostamente benignas de humanitarismo. Num contexto em que as crises humanitárias não só se multiplicam como tendem a perpetuar-se, esta discussão crítica torna-se ainda mais essencial. Não só porque o espaço para que a ação humanitária possa ter um impacto verdadeiramente transformador se tem reduzido, mas também porque as organizações humanitárias que são chamadas a concretizar todas estas formas de humanitarismo são cada vez mais confrontadas com novos dilemas e desafios que vão além daqueles suscitados pela neutralidade: o da profissionalização, estandardização e coordenação num campo cada vez mais disputado e polarizado, e o que implica serem cada vez mais alvos da violência e reféns de uma agenda que se afirma como humanitária, mas que verdadeiramente tende a esconder objetivos de natureza securitária e política.

Concluímos, pois, como começámos. Sublinhando que sendo o humanitarismo contemporâneo um campo historicamente formado, ele é também cada vez mais politicamente disputado. Ao optarmos por nos centrar na análise do percurso histórico do humanitarismo e na disputa programática que tem potenciado, quisemos explorar os vários contornos, limites e (ab)usos a que o humanitarismo tem sido sujeito, com todas as implicações em termos dos novos desafios que tem suscitado, na perspetiva de o recuperar. O longo e turbulento caminho que já se percorreu desde a conceção socorrista de Henri Dunant trouxe-nos a uma encruzilhada. Sair dela implica saber destrinçar entre o que é verdadeiramente parte de um humanitarismo que visa responder ao sofrimento humano e o que dele se usa para legitimar intervenções e/ou justificar o abandono de quem sofre.

Referências Bibliográficas

- Moore, J. 1998. *Hard Choices: Moral dilemas in humanitarian intervention*. Oxford/ Nova Iorque: Rowman and Littlefield Publishers.
- Anderson, M. B.; Woodrow, P. 1989. *Rising from the Ashes: development strategies in times of disaster*. Boulder: Westview Press e UNESCO.
- Anderson, M.B. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace--Or War*. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Benavides, L. 2009. El Régimen Internacional del 'Nuevo Humanitarismo'. *Relaciones Internacionales*, 12.
- Gordon, S. e Donini, A. 2016. Romancing principles and human rights: are humanitarian principles salvageable?.. *International Review of the Red Cross*, 97, 77-109.
- Labbé, J. 2012. *Rethinking humanitarianism. Adapting to 21st century challenges*. Nova Iorque: International Peace Institute
- Roberts, A. 1996. *Humanitarian Action in War: Aid, protection and impartiality in a policy vacuum*. Adelphy Paper 305. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Books.

(Página deixada propositadamente em branco)

José Manuel Pureza é licenciado em Direito e doutorado em Sociologia pela Universidade de Coimbra. É Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde coordenou a licenciatura e o mestrado em Relações Internacionais e o programa de doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. É Investigador do Centro de Estudos Sociais, onde criou o Núcleo de Estudos para a Paz e coordena atualmente o programa de Doutoramento em Human Rights in Contemporary Societies. Os seus campos de interesse são o Direito Internacional, os Estudos para a Paz, as construções teóricas da paz e o papel das emoções nas relações internacionais.

Daniela Nascimento é doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É investigadora do Centro de Estudos Sociais, integrando a Linha Temática Democracia, Justiça e Direitos Humanos, e professora Auxiliar no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É membro eleito do Conselho Científico da Faculdade de Economia da UC. Os seus interesses de investigação centram-se nos Estudos críticos para a paz, reconstrução pós-conflito, direitos humanos, ação humanitária, em especial no contexto Africano e Timor Leste. Tem várias publicações sobre estas temáticas.

Série Investigação

•

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2024

