UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A prática humanitária em situações de conflito no pós-Guerra
Fria: os dilemas da politização e os desafios da neutralidade**

BRUNO HEILTON TOLEDO HISAMOTO

São Paulo

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A prática humanitária em situações de conflito no pós-Guerra Fria: os dilemas da politização e os desafios da neutralidade

Bruno Heilton Toledo Hisamoto

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), sob orientação do Prof. Dr. Peter R. Demant.

São Paulo

2012

Data de Exame

São Paulo, 18 de setembro de 2012.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Peter Robert Demant (FFLCH/USP), presidente

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (FFLCH/USP)

Prof. Dr. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (IRI/PUC-Rio)

Resultado: Aprovado

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Peter Robert Demant, que confiou em mim e em meu projeto desde o começo, e que contribuiu inestimavelmente para a pesquisa e para a redação final desta dissertação.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, pelo apoio e pela confiança que depositaram em mim nestes quase dois anos e meio de trabalho.

Aos funcionários administrativos do Instituto, que sempre foram atenciosos aos meus problemas e às minhas observações, em especial à Fabiana Camargo Franco Barril, à Giselle de Castro e à Patrícia Berbel Leme de Almeida.

À professora Catherine Gourbin, da *Université Catholique de Louvain* (Bélgica), e à *Network on Humanitarian Action* (NOHA), pelo suporte e apoio à minha participação em treinamento sobre ação humanitária e pelo meu primeiro contato pessoal com este universo de pessoas e ideias extraordinárias.

Ao professor Gabriel Passeti, pelas ideias e pela experiência de docência no ano de 2011, importantíssima para minha formação enquanto acadêmico e professor.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pela bolsa concedida para a realização desta pesquisa e desta dissertação.

À minha família, pelo apoio irrestrito e fundamental a mim desde o começo desta jornada. À minha mãe, Edilaine, pelo carinho e dedicação desde sempre. Ao meu pai, Ilton, pelo suporte ao meu desenvolvimento desde a graduação. Aos meus irmãos, Francisco e Camila, pelas “dores de cabeça” e pelo apoio durante meus períodos de ausência.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha jornada até este momento. Sem vocês, creio que não teria chegado até aqui.

A todos aqueles que diante do sofrimento alheio, não se calam e não se omitem.

E a todos aqueles que deram sua alma e sua vida na digna tarefa de ajudar àqueles que sofrem.

RESUMO

Desde o começo dos anos 1990 é possível observar uma expansão contundente da estrutura internacional de ajuda humanitária. Por um lado, esta expansão resultou no crescimento histórico dos recursos financeiros, tecnológicos e humanos voltados para o provimento da ajuda, levando também ao aumento do tamanho e do número de organizações dedicadas a esta causa e do escopo de ação destas agências, principalmente em situações de pós-conflito. Por outro, este contexto também trouxe preocupações quanto a uma politização da ajuda, principalmente no cenário das “novas guerras” e das “emergências complexas” do pós-Guerra Fria, o que teria comprometido a independência e a neutralidade da prática humanitária nestas crises. A primeira década do século XXI acentuou estas percepções, com os Estados Unidos instrumentalizando tanto as agências quanto a prática humanitária em favor de seus interesses estratégicos na “Guerra contra o Terror”. Esta dissertação procura analisar a politização da prática humanitária no pós-Guerra Fria, recuperando o desenvolvimento histórico do humanitarismo moderno e retomando alguns conceitos e discussões desenvolvidos durante a Guerra Fria, em especial o “sem-fronteirismo” e o “direito de ingerência humanitária”. Nossa proposta é observar como a politização foi percebida no nível das organizações humanitárias não-governamentais, como elas se alinharam ou se opuseram a uma leitura política de uma prática tradicionalmente vista como neutra, independente e imparcial. A hipótese deste trabalho é que houve uma convergência conceitual e prática entre boa parte destas agências e seus principais doadores, os governos, que resultou numa maior interação entre estes atores em situações de crise. No entanto, esta interação tem sido bastante problemática para as agências humanitárias: em cenários mais “quentes”, como Afeganistão e Iraque, ela resultou numa associação entre interventores e humanitários, o que comprometeu a posição dos agentes humanitários nestas crises. Além disso, esta aproximação entre humanitarismo e política tem levantado uma discussão profunda sobre a natureza, os instrumentos e os objetivos da prática humanitária – que se desenvolve junto a outras crises, forçando os agentes a confrontar dilemas e desafios cada vez mais complexos, e com resultados humanitários cada vez mais imprevisíveis.

Palavras-chave: ação humanitária, organizações não-governamentais, politização, segurança humana, neutralidade

ABSTRACT

Since the early 1990s we can observe a striking expansion of the structure of international humanitarian aid. On the one hand, this expansion resulted in a historical growth of financial, technological and human resources toward the provision of aid, increasing the size and the number of organizations dedicated to this cause and the scope of action of these agencies, especially in post-conflict situations. On the other, this situation also brought concerns about the politicization of aid, especially in the scenario of "new wars" and "complex emergencies" in the post-Cold War, which would have compromised the independence and neutrality of humanitarian practice in these crises. The first decade of this century intensified these perceptions, with the United States using the practice and the agencies in favor of its strategic interests in the "War on Terror." This dissertation analyzes the politicization of humanitarian practice in post-Cold War, recovering the historical development of modern humanitarianism and resuming some concepts and arguments developed during the Cold War, especially "the without borderism" and "the right of humanitarian intervention." Our proposal is to observe how the politicization was perceived at the level of non-governmental humanitarian organizations, as they lined up or opposed to a political reading of a practice traditionally seen as neutral, independent and impartial. Our working hypothesis is that there was a conceptual and practical convergence between most of these agencies and their major donors, the governments, resulting in a greater interaction between these actors in crisis situations. However, this interaction has been very problematic for humanitarian agencies: in "hot" scenarios as Afghanistan and Iraq, it resulted in an association between humanitarians and interventionists, which undermined the position of aid workers in these crises. Moreover, this approach between humanitarianism and politics has raised a deep discussion about the nature, the objectives and the instruments of humanitarian practice - that develops along with other crises, forcing players to confront dilemmas and challenges increasingly complex, and results relief more unpredictable.

Key words: humanitarian aid, non-governmental organizations, politicization, human security, neutrality

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas e Siglas	ix
INTRODUÇÃO	01
PARTE I – Panorama histórico da prática humanitária em situações de conflito armado	09
1. O surgimento da prática humanitária: do reformismo social à Cruz Vermelha	10
1.1 Raízes do pensamento humanitário moderno: o reformismo social da virada dos séculos XVIII e XIX	10
1.2 “Humanizar a guerra”: da <i>jus in bello</i> à Cruz Vermelha	14
2. Dos <i>hors de combat</i> aos civis famintos, feridos e desabrigados: a ação humanitária do final do século XIX até as guerras mundiais	21
2.1 As guerras mundiais e o CICV	21
2.2 As guerras mundiais e os novos atores humanitários	28
2.3 O desenvolvimento do humanitarismo norte-americano	30
3. Dos feridos de guerra aos pobres do Terceiro Mundo: o humanitarismo entre o desenvolvimentismo e a Guerra Fria	34
3.1 A emergência da agenda desenvolvimentista	34
3.2 Do centro à periferia: o humanitarismo na Guerra Fria	36
4. O “sem-fronteirismo” e o “direito de ingerência humanitária”: os caminhos para um “novo humanitarismo”	41
4.1 Biafra e a emergência do “sem-fronteirismo”: desafio à neutralidade	41
4.2 Sudeste Asiático: o humanitarismo no xadrez da Guerra Fria	45
4.3 O “espetáculo humanitário”: o humanitarismo como uma “causa”	47
4.4 Da ação midiática à ação política: o “direito de ingerência humanitária”	51
4.5 Da necessidade ao direito: direitos humanos e ação humanitária	56
PARTE II – As experiências humanitárias no pós-Guerra Fria: entre a neutralidade e a política	62
1. A “Pax” Humanitária: intervenções humanitárias e a Nova Ordem Mundial	63
1.1 O fim da Guerra Fria: neoliberalismo e o “fracasso” da agenda desenvolvimentista clássica	64
1.2 “Novas guerras” e “estados fracassados”: as “emergências humanitárias	

complexas” _____	69
1.3 As crises e a responsabilidade causal: a conscientização da opinião pública sobre as “emergências humanitárias complexas” _____	73
1.4 Do direito de ingerência às “intervenções humanitárias”: segurança coletiva e crises humanitárias _____	75
1.4.1 Curdistão iraquiano (1991) _____	75
1.4.2 Somália (1992-1994) _____	82
2. Da “Pax” ao álibi humanitário: a ajuda como substituta da ação política _____	91
2.1 “Alimentando mortos e assassinos”: a prática humanitária e a política internacional pós-Mogadíscio _____	91
2.1.1 Bósnia-Herzegovina (1992-1995) _____	91
2.1.2 Ruanda (1994-1996) _____	98
2.2 A ajuda enquanto substituta da ação política _____	106
3. Entre as “guerras humanitárias” e a “Guerra contra o Terror”: a ajuda como instrumento da ação política _____	111
3.1 Depois de Sarajevo e Goma: A prática humanitária repensada _____	111
3.1.1 O estabelecimento de “padrões humanitários”: princípios, responsabilidades e accountability _____	111
3.1.2 Humanitários e doadores: condicionalidades para a ajuda _____	119
3.3.3 A ajuda “coerente”: o trabalho humanitário como instrumento de resolução e pacificação de conflitos _____	125
3.2 A ajuda politizada e instrumentalizada: de Kosovo à “Guerra contra o Terror” _____	133
3.2.1 A “guerra humanitária”: Kosovo (1999) _____	134
3.2.2 Ganhar “corações e mentes” e combater o terrorismo internacional: a ajuda humanitária na Guerra contra o Terror (2001- hoje) _____	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	196
Referências Bibliográficas _____	202
Anexos _____	212

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Nações Unidas)

ALNAP – *Active Learning for Accountability and Performance in Humanitarian Action*

APC – Autoridade Provisória da Coalizão (Iraque)

CAP – *Consolidated Appeal Process*

CARE – *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

DAC/OCDE – *Development Assistance Committee, Organization for Economic Co-Operation and Development*

DANIDA – *Danish International Development Agency* (Dinamarca)

DFID – *Department for International Development, United Kingdom* (Reino Unido)

DIH – Direito Internacional Humanitário

DPKO – *Department of Peacekeeping Operations* (Nações Unidas)

ECHO – *Humanitarian Aid and Civil Protection department of the European Commission*, antigo *European Community Humanitarian Aid Office* (Comissão Europeia/União Europeia)

ELK – Exército de Libertação do Kosovo

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FPR – Frente Patriótica Ruandesa

HAP-I – *Humanitarian Accountability Partnership International*

HOC – *Humanitarian Operations Center* (Iraque)

HRW – Human Rights Watch

IDP – *Internal Displaced Persons*

IRC – *International Rescue Committee*

ISAF – *International Security Assistance Force* (Afeganistão)

JEEAR – *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*

MdM – Médecins du Monde

MSF – Médecins Sans Frontières

OCHA – *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Nações Unidas)

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ORHA – *Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance* (Iraque)

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

POW – *Prisoners of War*, prisioneiros de guerra

PRT – *Provincial Reconstruction Team*

SCHR – *Steering Committee for Humanitarian Response*

UNAMA – *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*

UNAMI – *United Nations Assistance Mission on Iraq*

UNAMIR – *United Nations Assistance Mission in Rwanda*

UNICEF – *United Nations Children's Fund*, Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNITAF – *Unified Task Force* (Somália)

UNOSOM – *United Nations Operation in Somalia*

UNPROFOR – *United Nations Protection Force* (Bósnia-Herzegovina, Croácia)

USAID – *United States Agency for International Development*

WFP – *World Food Programme*, Programa Mundial da Alimentação

As man advances in civilization, and small tribes are united into larger communities, the simplest reason would tell each individual that he ought to extend his social instincts and sympathies to all the members of the same nation, though personally unknown to him. This point being once reached, there is only an artificial barrier to prevent his sympathies extending to the men of all nations and races.

Charles Darwin, *The Descent of Man and Selection in Relation to Sex* (1897)

Si tout dans notre existence est absurde, la souffrance est ce qu'il y a sur terre de plus absurde. Par conséquent, unique et en tout cas premier impératif: lutter contre tout ce qui cause de la souffrance.

Jean 'Vercors' Bruller, *Ce que je crois* (1975)

INTRODUÇÃO

Jean-Henry Dunant era um empresário de relativo sucesso em Genebra, por volta do começo da segunda metade do século XIX. Dada sua educação calvinista, desde jovem envolveu-se com trabalhos comunitários, foi um dos fundadores da *Youth Men's Christian Association* (YMCA) em Genebra (1852), e um dos principais criadores da *World Alliance of YMCAs*, na mesma época. Em junho de 1859, quando retornava de uma viagem de negócios à Itália, Dunant testemunhou uma dos mais sangrentos combates da segunda guerra de independência italiana, a Batalha de Solferino, envolvendo mais de 300 mil combatentes franco-sardos e austríacos. Isolado em Castiglione della Pieve, próximo ao campo de batalha, Dunant foi um dos responsáveis por administrar os esforços de ajuda aos combatentes feridos que eram deixados para trás pelos comandos militares. O trauma do sofrimento dos feridos e da negligência dos comandantes em relação aos soldados caídos seria profundo para Dunant¹.

A partir daquele momento, ele passaria a defender tanto a adoção de regras que garantissem um tratamento mais humano para os combatentes feridos em campo quanto à criação de uma organização voluntária que pudesse realizar este tratamento. Estes projetos concretizaram-se pouco tempo depois: em 1863, acompanhado de outros quatro empresários suíços, Dunant criou o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); e no ano seguinte, representantes de diversos governos europeus se reuniram em Genebra e elaboraram uma convenção internacional para melhoria das condições de combatentes feridos em campo de batalha – a primeira das Convenções de Genebra – que por sua vez também concedia ao CICV um mandato para providenciar a ajuda a estes feridos. Tanto as Convenções de Genebra quanto a Cruz Vermelha seriam os pontos de partida para o surgimento do que hoje entendemos

¹ O testemunho de Dunant sobre a Batalha de Solferino e sua experiência na assistência aos feridos é relatada com propriedade pelo próprio suíço em *Un souvenir de Solférino* (1862). No livro, o autor também coloca em linhas gerais sua proposta de ação em relação aos feridos em combate, o que serviu como ponto de partida para as discussões e a criação do CICV no ano seguinte e da primeira Convenção de Genebra dois anos depois.

como “humanitarismo moderno”: o imperativo de ajudar aos necessitados, independente de identidade, gênero, religião, classe social, nacionalidade ou posicionamento político, principalmente em situações de emergência humana – como guerras e desastres naturais.

Nas décadas seguintes, a arena humanitária viu uma variedade de atores assumirem papéis importantes no provimento de ajuda, desde organizações não-governamentais como o *Médecins Sans Frontières* (MSF), Oxfam, CARE, e World Vision; intergovernamentais, principalmente as do sistema das Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, sigla em inglês), o Programa Alimentar Mundial (WFP, sigla em inglês), e o Alto-Comissariado para Refugiados (ACNUR); até escritórios governamentais de financiamento, como a *U.S. Agency for International Development* (USAID, Estados Unidos), o *Department for International Development* (DFID, Grã-Bretanha), etc. Da mesma forma, a prática humanitária se modificou na medida em que o sofrimento humano também se transformava. As guerras mundiais colocaram a população civil dentro da dinâmica dos conflitos, sofrendo os efeitos tanto dos combates em si como do esforço nacional de guerra. A destruição causada pelas grandes guerras modificou o sentido de necessidade humana, criando uma agenda de desenvolvimento e reconstrução que posteriormente se dissociou da própria agenda humanitária, em grande parte por causa da dinâmica da bipolaridade pós-1945. A Guerra Fria impôs a necessidade da ajuda humanitária e de seus agentes de se distanciar dos debates políticos, como forma de garantir acesso e aceitação por parte das superpotências e de seus satélites. No entanto, na mesma época, os agentes humanitários começaram a enfrentar os dilemas e as ambiguidades deste distanciamento da arena política e de uma neutralidade política que podia se transformar numa omissão humanitária, com os agentes ignorando aquilo que causava o sofrimento humano que procuram mitigar.

Com o final da Guerra Fria e as promessas de uma Nova Ordem Mundial democrática, universal e multilateralista, muitos humanitários enxergaram a oportunidade de ir além do enfrentamento dos efeitos humanitários das crises humanas – enfrentar as causas estruturais do sofrimento: governos autoritários, “senhores da guerra”, assassinos e genocidas. Ao invés de ser uma resposta paliativa e

marginal, a ajuda poderia servir para pacificar e iniciar o processo de reconstrução econômica, social e política de uma sociedade pós-guerra.

De fato, desde a queda do comunismo soviético no começo dos anos 1990 até hoje o sistema humanitário internacional tem crescido a passos largos. Houve uma expansão exponencial de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e políticos, que permitiu desenvolver uma gigantesca e complexa estrutura de agências de naturezas, funções e atividades diversas. Esta “rede humanitária” é tão grande que permite que a ajuda seja entregue a quase todos os lugares do mundo, quase que imediatamente após catástrofes naturais como o recente terremoto no Haiti ou crises humanitárias como a da Líbia em 2011. Se na década de 1980 o número de ONGs humanitárias internacionais em atividade não passava dos 40 (no auge da crise dos refugiados cambojanos na Tailândia), em 1995 já passava dos 250 (presentes na antiga Iugoslávia); em 2002, mais de dois mil de organizações estrangeiras de caráter humanitário estavam presentes no Afeganistão após a intervenção norte-americana². Muitas destas organizações – governamentais, não-governamentais, intergovernamentais, especiais (como as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e o próprio CICV) – possuem capacidade operacional global.

No entanto, o que muitos enxergam como um período dourado do humanitarismo é visto por outros como seu momento mais crítico³. Ao se lançar na missão de enfrentar as raízes das crises humanas, os humanitários se vincularam excessivamente a diferentes agendas políticas, o que comprometeu a independência e a neutralidade da ajuda e dos agentes. Por sua vez, a vinculação da ajuda com a política permitiu que os principais governos do planeta – e, conseqüentemente, os maiores doadores oficiais de recursos para ajuda humanitária – se envolvessem cada vez mais na prática humanitária, desde seu planejamento até sua execução. A expansão dos recursos destinados para a ajuda também alimentou a fome das organizações humanitárias por mais dinheiro, o que gerava um círculo vicioso de dependência e de submissão dos humanitários aos seus principais financiadores. Esta submissão facilitou a instrumentalização da ajuda humanitária por parte destes

² Polman (2010), p. 9-10.

³ Barnett & Walker (2008), p.3.

governos, utilizando-a de acordo com seus interesses políticos e frequentemente relativizando ou ignorando as necessidades humanitárias de uma determinada crise.

De fato, a figura do Estado passou a ser um ator frequente na arena humanitária pós-Guerra Fria, não apenas por causa do aumento do fluxo de recursos destinados para ajuda. Nas crises humanitárias dos anos 1990, uma preocupação corrente das agências e dos profissionais humanitários era a questão da proteção das vítimas. O Direito Internacional Humanitário aponta que a responsabilidade fundamental pela ajuda às pessoas pertence aos governos nacionais. São eles os responsáveis pela provisão de condições básicas para sobrevivência de um povo ou comunidade, o que passa por garantir sua alimentação, seu abrigo, sua saúde básica e sua proteção. Quando incapaz de assumir esta tarefa, os governos podem permitir que outros grupos a realizem, de forma independente e imparcial.

No entanto, a partir do começo dos anos 1970, alguns atores humanitários começaram a refletir sobre esta condicionalidade, principalmente quando o desafio não era a incapacidade do Estado em questão de providenciar a proteção de sua população, mas quando ele se negava a fazer isto – ou pior, quando ele era a principal fonte de ameaça. Foi neste contexto que emergiu o movimento “sem-fronteirista”, capitaneado inicialmente pelo MSF, que contestava a neutralidade enquanto justificativa para a omissão dos humanitários quanto aos crimes cometidos por governos e exércitos. Nos anos 1980, esta reflexão resultou na concepção do chamado “direito de ingerência humanitária”, que defendia que a comunidade internacional e as organizações humanitárias tinham o direito de intervir em situações humanitárias críticas mesmo sem a anuência do governo envolvido, para entregar ajuda e proteger as vítimas. Na década seguinte, sem as amarras geopolíticas da bipolaridade, muitas organizações enxergaram a possibilidade de promover esta visão de proteção através dos instrumentos internacionais de segurança coletiva. Em lugares como os Balcãs (tanto durante a crise na Bósnia quanto em Kosovo), Grandes Lagos Africanos, Libéria, Serra Leoa, Timor Leste e Haiti, organizações humanitárias se engajaram em campanhas pró-intervenção, pressionando governos e as Nações Unidas a agir.

A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo (1999) foi um divisor de águas. As tropas interventoras não asseguraram apenas as condições para que as agências humanitárias atendessem as vítimas dos ataques sérvios. Elas também se engajaram naquilo que muitos humanitários *dunantianos* acham uma aberração: uma “guerra humanitária”, um conflito empreendido por razões humanitárias. A adoção deste discurso, aliado com as demandas intervencionistas das organizações em campo, vincularam humanitários e interventores aos olhos da população civil. Em Kosovo, esta vinculação talvez não tenha sido tão problemática como foi no Afeganistão e no Iraque, poucos anos depois.

Na “Guerra contra o Terror”, a ajuda humanitária se transformou numa ferramenta para combater o terrorismo, associada a uma estratégia de contra insurgência que pretendia, por um lado, garantir os “corações e mentes” da população afgã e iraquiana e, por outro, deslegitimar as forças insurgentes ao impedir que as agências negociassem com “terroristas”. Esta instrumentalização se aprofundou com a dependência financeira e securitária das agências com relação aos governos interventores, e resultou numa associação decisiva entre humanitários e interventores. Na lógica do conflito, os agentes humanitários se tornaram um alvo político e militar para aqueles que se opõem às forças militares estrangeiras.

Muitos analistas e profissionais humanitários duvidam atualmente sobre a viabilidade de uma ajuda neutra e independente em circunstâncias como estas, e questionam se é eticamente possível pensar numa ajuda ao estilo tradicional, que alimente “mortos” ou “assassinos”, e que feche os olhos para violações contra os direitos humanos e crimes contra a humanidade. Outros defendem uma ajuda baseada em princípios humanitários, que não se submeta a nenhuma agenda política, sob o risco de perder sua legitimidade e de se inviabilizar, principalmente em cenários extremamente politizados e conflituos. Assim, observa-se um intenso debate sobre o *ethos* da prática humanitária, sobre sua natureza, seus instrumentos e seus objetivos – debate que se desenvolve junto com outras crises humanitárias, o que força os agentes humanitários a confrontar dilemas e desafios cada vez mais complexos, e com resultados humanitários cada vez mais imprevisíveis.

Este trabalho procura esclarecer alguns pontos do debate atual sobre a politização da ajuda humanitária, refletindo sobre os caminhos que levaram o humanitarismo a este cenário ambíguo de crescimento estrutural e de desilusões e desentendimentos conceituais e práticos sobre a ideia e o sentido da ajuda. Ao lançar luz nesta trajetória, esperamos contribuir para tornar esta reflexão mais profunda e satisfatória.

Desse modo, propusemo-nos a estudar o estreitamento observado a partir do final da Guerra Fria na relação entre ajuda humanitária e política internacional. Por um lado, os Estados se voltaram cada vez mais aos instrumentos e ao sistema humanitário internacional, seja como uma forma de se distanciar de crises que poderiam causar efeitos estratégicos negativos (como na Bósnia e em Ruanda) ou como uma ferramenta para legitimação da ação político-militar direta (como em Kosovo, no Afeganistão e no Iraque). Por outro, os humanitários se voltaram para os governos para garantir mais recursos num cenário de competição, a proteção de suas operações e dos recipientes da ajuda em cenários securitários críticos; os humanitários também procuraram o apoio político dos Estados como uma forma de viabilizar uma ajuda mais efetiva no enfrentamento das crises humanitárias complexas do pós-Guerra Fria.

A hipótese deste trabalho é que o estreitamento da relação entre ajuda e política pode ser compreendido por uma convergência de agendas e de interesses entre agentes humanitários e governos doadores, principalmente no imediato pós-Guerra Fria. Esta convergência não é inédita: observando o desenvolvimento histórico do humanitarismo, desde a concepção do CICV em meados dos anos 1860, podemos identificar momentos de maior interação entre governos e humanitarismo, principalmente até o final da Segunda Guerra Mundial. Boa parte do arcabouço filosófico que embasa a leitura neutra da ação humanitária se desenhou durante a Guerra Fria, quando a dinâmica peculiar do período impunha aos agentes humanitários o afastamento de agendas políticas que contaminassem a posição e o acesso das organizações humanitárias em conflitos envolvendo (direta ou indiretamente) as superpotências. Quando as barreiras ideológicas e geoestratégicas

entre comunismo e capitalismo foram derrubadas, humanitários e políticos voltaram a se aproximar, de acordo com a conveniência mútua.

A metodologia de pesquisa se baseou fundamentalmente na organização e análise da literatura acadêmica de relações internacionais, política internacional, história, direito e humanitarismo referente aos temas aqui tratados. Este esforço resultou numa análise histórica, que acompanhou a evolução da prática humanitária em situações de conflito armado desde suas origens diretas, na segunda metade do século XIX, passando pelas guerras mundiais, a Guerra Fria e as “emergências humanitárias complexas” dos anos 1990. Uma segunda tarefa de pesquisa foi coletar dados sobre a atuação das principais organizações humanitárias não-governamentais⁴ e intergovernamentais⁵, para observar como foi a sua atuação em algumas das principais crises humanitárias em contexto de conflito armado desde o final da Guerra Fria – Iraque (1991), Somália (1991-1994), Bósnia (1992-1995), Ruanda (1994-1996), Kosovo (1999), Afeganistão (2001-) e Iraque (2003-). A coleta foi feita através de revisão bibliográfica e consulta a documentos e publicações das agências, além de centros de pesquisa e estudo sobre ação humanitária e conflitos armados.

Este trabalho se divide em duas seções principais. A Parte I retoma o desenvolvimento da prática humanitária desde suas origens até o final da Guerra Fria, desde o projeto humanitário *dunantiano* da Cruz Vermelha, passando pelas mudanças do período das guerras mundiais e pelos desafios éticos e práticos da ação humanitária durante a bipolaridade. Nesta seção também apontamos como se deu o relacionamento entre ajuda humanitária e governos, e como – da mesma forma que

⁴ Pela diversidade única de ONGs humanitárias, o foco de pesquisa se limitou às organizações mais estruturadas e conhecidas, como o *Médecins Sans Frontières* (MSF), Oxfam, *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE), *Save the Children*, e *WorldVision*. Como também existe uma fragmentação institucional dentro destas organizações – a maior parte delas funciona no modelo de federação de escritórios nacionais, com um secretariado internacional que articula o entendimento interno – quando falamos sobre estas organizações, contemplamos toda a rede, a não ser quando identificamos um escritório específico. Nesta categoria também entra o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ainda que esta entidade não seja claramente “não-governamental” – o CICV possui um mandato legal internacional reconhecido pelos signatários das Convenções de Genebra.

⁵ Nesta categoria definimos especificamente as principais agências do Sistema ONU relacionadas com ajuda humanitária – UNICEF, ACNUR, e WFP. Não incluímos nessa categoria entidades de articulação e coordenação, como o *Office for Coordination of Humanitarian Assistance* (OCHA), por não ser exatamente uma organização operacional, com ação em campo.

no pós-Guerra Fria – a dinâmica deste relacionamento pautou os anseios e os dilemas do humanitarismo até a queda da União Soviética em 1991. A Parte II corresponde aos objetivos diretos da pesquisa que fundamentou esta dissertação: analisamos a interação entre ajuda humanitária e política em situações de conflito armado; observamos como algumas agências humanitárias participaram desta interação, a evolução do discurso e da prática nas crises em questão, as ambições e as dúvidas que surgiram no decorrer do período; também observamos como os Estados se aproximaram da arena humanitária, através da constituição ou do fortalecimento de escritórios oficiais para ajuda, da criação de instrumentos para facilitação e fiscalização da utilização dos recursos destinados para as agências não-governamentais e da absorção da ajuda enquanto instrumento de política externa.

PARTE I

PANORAMA HISTÓRICO DA PRÁTICA HUMANITÁRIA EM SITUAÇÕES DE CONFLITO ARMADO

In some quarters there was no water, and the thirst was so terrible that officers and men alike fell to drinking from muddy pools whose water was foul and filled with curdled blood. (...) Bodies of men and horses covered the battlefield; corpses were strewn over roads, ditches, ravines, thickets and fields; the approaches of Solferino were literally thick with dead. (...) The poor wounded men that were being picked up all day long were ghastly pale and exhausted. (...) Some, who had gaping wounds already beginning to show infection, were almost crazed with suffering. They begged to be put out of their misery, and writhed with faces distorted in the grip of the death-struggle.

Jean-Henry Dunant, *A Souvenir de Solférino* (1862).

1. O surgimento da prática humanitária: do reformismo social à Cruz Vermelha e as Convenções de Genebra.

1.1 Raízes do pensamento humanitário moderno: o reformismo social dos séculos XVII e XIX

Um ponto de partida comum no estudo sobre o humanitarismo é a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em 1863 e da primeira das Convenções de Genebra no ano seguinte, que serviu para codificar legalmente a missão e as responsabilidades do Comitê no que tange a situações de conflito armado. A principal força por trás desse processo foi Jean-Henry Dunant, um outrora bem sucedido empresário suíço que dedicou sua vida para tornar mais digna as condições dos feridos em combate, após ele próprio vivenciar o horror de uma guerra, na Batalha de Solferino em 1859, durante a segunda guerra de independência italiana. Tanto o surgimento do CICV quanto a legislação de Genebra marcam a emergência daquilo que compreendemos hoje como humanitarismo moderno: o imperativo de ajuda àqueles em necessidade, independente de identidade, gênero, religião, classe social, nacionalidade ou posicionamento político, principalmente em situações de emergência humana – como guerras e desastres naturais.

O humanitarismo moderno se insere dentro de um processo mais amplo de reformismo social que os países ocidentais, em especial na Europa, viveram a partir da virada do século XVIII para o XIX. Este reformismo mesclava uma ética religiosa da caridade, construída dentro da filosofia cristã desde seus primórdios⁶ e bastante

⁶ A ideia da caridade, da ajuda aos menos favorecidos, ainda que não seja exclusiva do cristianismo, teve nesta religião sua forma mais influente, pelo menos no que concerne ao surgimento de uma ética da caridade, da “ajuda ao próximo”. O conceito cristão de altruísmo – derivado da palavra latina *alter* (outro) – impõe aos cristãos a necessidade de pensar nos demais e de se interessar por eles. Esta ética resultaria em duas interpretações radicalmente opostas sobre o sentido de caridade e o papel social da Igreja – um conflito que permeia tanto a história da própria Igreja quanto à compreensão sobre a função da caridade (e, de certo modo, refletindo também na compreensão moderna sobre ajuda humanitária). A primeira encontraria na caridade um sentido de justiça social, a defesa dos pobres em nome de Jesus. Obviamente, esta interpretação possui uma mensagem radical, que coloca a Igreja como um motor de mudanças sociais, que enxerga na fé um instrumento de libertação dos homens, e no trabalho religioso o instrumento para a fé. No decorrer dos séculos, esta mensagem encontraria ecos dentro do mundo

influenciada pela Reforma Protestante no século XV⁷ e pelas ideias de progresso⁸ e humanidade⁹ construídas pela filosofia iluminista do século XVIII. Por um lado, este

cristão, desde as primeiras comunidades cristãs, passando pelos atos heréticos da Idade Média, as tentativas de reforma protestante e católica, até a recente Teologia da Libertação latino-americana. Já a segunda interpretação seria nitidamente mais conservadora, enxergando a caridade como uma obrigação do fiel pela salvação da alma, sem necessariamente questionar a ordem política e social do mundo, tendo em vista a vida pós-morte e o Paraíso. Pela sua lógica, todos os sofrimentos vividos e as obras realizadas pelo fiel serão recompensados depois da morte, na vida eterna. Aqui, o instrumento da caridade tem um sentido mais individual e conformista: a salvação da alma se dá pelas boas obras feitas pelo fiel – ou seja, pela ajuda que ele presta àqueles que necessitam; do ponto de vista dos necessitados, a caridade é apenas uma forma de aliviar a dor da vida terrena, sem necessariamente modificar a situação de sofrimento.

⁷ Entre os séculos XIV e XV, com a Guerra dos Cem Anos e a Peste Negra, o papel da Igreja e de seus trabalhos de caridade entre seus fiéis foi desafiado na Europa. O sofrimento e a miséria da maior parte dos cristãos europeus contrastavam com a opulência e a riqueza da Igreja no final da Idade Média. A caridade enquanto instrumento social da Igreja tendia a preservar a riqueza e o poder do clero, mantendo a maior parte de seus fiéis num estado de pobreza sem fim. A tensão social, junto com a expansão marítima europeia e a consolidação dos estados-nação europeus no decorrer dos séculos XV e XVI, levou ao questionamento à própria autoridade da Igreja enquanto guia espiritual da cristandade, resultando nos movimentos reformistas protestantes na Europa. Sob o ponto de vista religioso, os reformistas procuravam recuperar as bases primitivas do cristianismo, a pobreza em detrimento da opulência obtida pela Igreja no decorrer dos séculos. Para estas linhas protestantes, a salvação dos fiéis não estava em suas obrigações com a Igreja, mas com Deus. A partir deste entendimento de salvação, as diversas linhas protestantes expressam uma preocupação clara com a vida ordinária de seus fiéis. Enquanto a pobreza era vista pela Igreja como uma situação quase irreversível, para os protestantes ela era uma situação a ser contornada; mais do que combater a pobreza, a obra religiosa deveria combater os produtos desta pobreza, como a mendicância e a ociosidade, que ameaçavam a integridade do tecido social. Assim, a caridade se colocava a serviço da resolução do estado da pobreza, e do avanço da comunidade como um todo, de forma a estabelecer uma sociedade estável, disciplinada e trabalhadora.

⁸ Para os pensadores das Luzes, o sofrimento humano enquanto situação permanente e fatalista, a partir de uma interpretação religiosa obscura, não fazia sentido. Segundo os iluministas, os homens deveriam se guiar a partir da razão, e compreender o mundo a partir da ciência. A racionalidade poderia evitar o sofrimento humano, enquanto o dogmatismo religioso condenava a maior parte dos homens à miséria e ao sofrimento. Esta não era necessariamente uma proposta antirreligiosa ou anticatólica, mas era um desafio ao poder excessivo da Igreja e uma tentativa de “recuperar” as leis físicas e morais da humanidade, em favor do progresso e da liberdade dos homens. É este progresso e esta liberdade – material, espiritual e intelectual – que o Iluminismo perseguia. No domínio político, estes pensadores questionavam a tirania e a desigualdade de nascença, defendendo a existência de direitos naturais que todos os homens possuem, individuais e inalienáveis. No plano filosófico, influenciados pelos relatos dos viajantes europeus no Novo Mundo sobre as populações nativas, eles reconheciam um espírito de fraternidade entre os povos do mundo, de semelhança entre todos eles, independentes de fé, cultura, intelecto ou nível social. Consequentemente, a construção iluminista possuía um sentido profundamente solidário, democrático e cosmopolita: podemos citar a reflexão sobre “paz perpétua” desenvolvida no decorrer do século XVIII, desde o abade de Saint-Pierre até Kant, que supunha a possibilidade de se constituir um tipo de “comunidade internacional”, reunindo as nações soberanas, numa condição igualitária, que fosse capaz de dirimir as tensões entre os Estados através de instrumentos diplomáticos e pacíficos. Outro exemplo é o trabalho de Emer de Vattel em seu *Droit des gens* (1758), onde defende que as nações possuem “obrigações humanitárias” (*offices d'humanité*): enquanto seres sociais, os homens devem ajudar uns aos outros para sua autopreservação e felicidade.

⁹ A ideia de “humanidade” permeia o pensamento político e filosófico do Iluminismo. Pressupondo que todos os homens possuem direitos individuais, naturais de sua própria existência enquanto Homem – os direitos “humanos” –, então todos os homens são iguais. E dado que o sofrimento humano é encarado como algo possível de ser desafiado, não haveria motivos para que homens fossem condenados a sofrer

reformismo defendia uma sociedade mais estável, disciplinada e trabalhadora, expurgada de todos os “desvios” sociais, em especial a pobreza. Por outro, ele também rejeitava que o sofrimento humano era algo inerente à própria vida humana, e procurava formas de aliviar e de resgatar a dignidade dos indivíduos.

As ideias de “transformação” da sociedade e de “humanidade”, compartilhadas de certa forma por reformistas cristãos e por filósofos iluministas, tornaram-se a base daquilo que Michael Barnett chamou de uma “revolução dos sentimentos morais”.¹⁰ Esta “revolução” teria despertado grupos religiosos e pensadores sociais para a emergência de uma “cultura da compaixão” em meio à instabilidade política, econômica e social da virada do século XVIII para o século XIX¹¹. Neste período, emergiu um sentimento reformista nas sociedades ocidentais¹² que, por sua vez, trouxe esta cultura da compaixão para dentro do cotidiano social ocidental¹³.

Foi sob esta perspectiva reformista que o “movimento humanitário”¹⁴ emergiu a partir da segunda metade do século XVIII, tanto na Europa Ocidental, principalmente

com a pobreza e a ignorância. Estas noções de igualdade, liberdade, progresso e fraternidade chocaram-se frontalmente com o autoritarismo das ordens política e religiosa e com a imutabilidade da ordem social (por sua vez, sustentada pelas monarquias de direito divino e pelo clero), e serviram de combustível para as tormentas políticas e sociais no Ocidente a partir do final do século XVIII.

¹⁰ Barnett (2011), e-book *Kindle*, posição 1114 de 8680.

¹¹ Ibid.

¹² Como Haskell (1985, p. 339) coloca, “An unprecedented wave of humanitarian reform sentiment swept through the societies of Western Europe, England, and North America in the hundred years following 1750.”

¹³ Como Hannah Arendt observou, “History tells us that it is by no means a matter of course for the spectacle of misery to move men to pity; even during the long centuries when the Christian religion of mercy determined moral standards of civilization, compassion operated outside the political realm and frequently outside the established hierarchy of the Church. Yet we deal here with men of the eighteenth century, when this age-old indifference was about to disappear, and when, in the words of Rousseau, an ‘innate repugnance at seeing a fellow creature suffer’ had become common in certain strata of European society and precisely among those who made the French revolution.” Barnett (2011), e-book *Kindle*, posição 1143 de 8680.

¹⁴ Ainda que alguns autores denominem este movimento como “humanitarismo”, outros preferem utilizar a terminação “movimento humanitário”, ou mesmo “humanismo”, procurando dissociá-lo do “humanitarismo” compreendido modernamente, o alívio ao sofrimento humano através da ajuda. Segundo Calhoun (2008, p. 77), o termo inglês “humanitarianism” surgiu na virada do século XVIII para o XIX, denotando àqueles que enfatizavam o aspecto humano de Cristo, e diminuía sua dimensão divina, que levava a noção de uma “religião da humanidade”. No entanto, a partir da primeira metade do século XIX este termo seria usado para se referir à busca de caminhos para aliviar o sofrimento humano e/ou o avanço da raça humana em geral. Com a constituição do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Convenção de Genebra, o termo adquire seu entendimento moderno.

na França, quanto na Inglaterra e nos Estados Unidos¹⁵. Este movimento – ainda que dificilmente possa ser considerado um único movimento, dado a diversidade de atores, de interesses, de objetivos e de iniciativas¹⁶ – defendia diversas reformas sociais, que solucionassem tensões e conflitos sociais emergentes naquele período, tornando as estas sociedades mais estáveis, e mais racionais¹⁷.

O movimento humanitário procurou modificar as dimensões da vida social, como os serviços médicos (o hospital), a educação infantil (a escola), e o tratamento de pessoas com problemas mentais (os asilos ou manicômios). Uma preocupação importante era com os pobres e marginalizados – muitos reformistas e cientistas sociais tentavam encontrar caminhos para tornar a caridade mais eficiente, efetiva, e universal¹⁸. Para os grupos reformistas, a ajuda aos pobres deveria incentiva-los a agir

¹⁵ Haskell (1985, p. 339-340); e Shelby McCloy (1957), "The Humanitarian Movement in Eighteenth-Century France".

¹⁶ A leitura deste tipo de movimento é bastante variada. Por exemplo, para alguns estudiosos marxistas, o humanitarismo do século XVIII deve ser compreendido a partir de suas relações com o desenvolvimento do sistema capitalista do período. Mais do que uma mudança nos valores e nos sentimentos morais das pessoas, os processos econômicos teriam diretamente influenciado este ímpeto reformista ocidental a partir da segunda metade do século XVIII. Assim, o movimento humanitário é visto sob a ótica do "controle social", ou da "hegemonia de classe": as reformas servem aos interesses da burguesia que emerge na era das revoluções. A racionalidade empreendida nada mais é do que o caminho para uma sociedade pacífica e produtiva, com as classes menos favorecidas domesticadas pela burguesia (Haskell, 1985, p. 340-343). Por outro lado, alguns analistas colocam que esta perspectiva estritamente econômica do humanitarismo do século XVIII ignora o peso dos valores (e da mudança destes valores) na formação deste movimento reformista. Barnett, por exemplo, enxerga que: "The Hobbesian image of a mechanical, nearly soulless, asocial individual lost influence to the growing belief that compassion was a natural human instinct and a measure of a person's worth. (...) there was a growing appreciation for the human capacity to exhibit sympathy, a virtue inextricably related to the emerging discourse of 'humanity'. While sympathy, much like humanity, exhibited real limits, the emerging language of natural rights helped to dissolve existing categories of inclusion and exclusion". (Barnett, 2011, e-book *Kindle*: 1160 de 8680)

¹⁷ Um exemplo desse ímpeto reformista está nas mudanças observadas no sistema prisional a partir do final do século XVIII: dos suplícios e das execuções públicas, das grandes cenas punitivas, a punição passa a ser um processo mais velado, saindo da percepção quase diária para um processo abstrato. A eficácia da pena passa a ser medida pela sua fatalidade, e não pela intensidade visível. Como Foucault (1987, p. 13) coloca, "é indecoroso ser passível de punição, mas pouco glorioso punir". Os suplícios – as punições degradantes, humilhantes, e sangrentas – eram encarados como algo "desumano", um espetáculo insuportável para a população. A pena em si se transforma: perde sua intensidade física, e ganha um aspecto quase transcendental – pune-se não o corpo, mas a alma do criminoso; e, através desta punição, permite-se que este criminoso encontre um caminho de "redenção". Esta "recuperação" se dá com o retorno do agora ex-criminoso à sociedade, domesticado, útil para seus concidadãos.

¹⁸ Um ponto sempre levantado era a ineficiência do sistema tradicional de ajuda: além de apenas aliviar a situação de miséria, a ajuda permitia a reprodução da pobreza, a dependência em relação ao auxílio, e comportamentos "inadequados" por parte destes dependentes – como mendicância, ociosidade, e criminalidade. Assim, a caridade tradicional não era apenas ineficiente, mas também prejudicial para o "tecido" da sociedade, permitindo sua decadência moral. Calhoun (2008), p. 76-77.

para sair da miséria. Ela deveria ter objetivos, organização, fiscalização – enfim, ser racional. Esta racionalização da caridade, por mais que alguns de seus proponentes fossem influenciados pela ideia religiosa da salvação da alma, expunha claramente que o objetivo da ajuda deixava de ser meramente um imperativo religioso e tornava-se também um imperativo humano – mais do salvar a própria alma, a caridade deve ajudar a melhorar as condições de vida terrena dos mais desprovidos. Isso é importante, pois significou o desenvolvimento inicial de uma perspectiva secular sobre a caridade, distante de motivações de cunho religioso¹⁹. Este discurso foi absorvido pelos governos, resultando no surgimento de instituições públicas de assistência a pobres e marginalizados, como abrigos e sanatórios.

1.2 “Humanizar a guerra”: da *jus in bello* até a Cruz Vermelha

A preocupação com a crueldade humana e os excessos violentos das guerras não começou com o movimento humanitário do século XVIII. Desde meados do século V, desenvolveu-se uma reflexão sobre causa justa e meios justos para a guerra, principalmente a partir da teologia cristã da Idade Média – a chamada teoria da “guerra justa”²⁰. Seu propósito não era antibelicista – esta teoria procurava estabelecer condições e constrangimentos morais tanto para o recurso à guerra (*jus ad bellum*²¹) quanto para a conduta dos combatentes num cenário de conflito (*jus in bello*)²². A tradição do *jus in bello* foi a primeira a se preocupar com a violência do conflito em si; ela define dois critérios fundamentais para o comportamento dos

¹⁹ Ibid, 77.

²⁰ Ver M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, 2000.

²¹ A tradição do “jus ad bello” define oito critérios para a utilização do instrumento de guerra sob a ótica cristã: a autoridade correta (apenas uma autoridade legítima tem o direito de declarar guerra); justa causa (algo que não apenas permita a utilização de força letal, mas que também venha a requisitar sua aplicação); intenção correta (não apenas as causas e os objetivos devem ser justos, mas também os motivos em responder a esta causa e em atingir estes objetivos); último recurso (a última alternativa viável para resolver um conflito); proporcionalidade (certeza de que a guerra é a resposta apropriada para se atingir algo positivo, em relação ao mal que ela causará); expectativas razoáveis (a causa deve ser realista, e os objetivos devem ser uma probabilidade razoável de serem atingidos); justiça relativa (nenhum estado pode agir como se possuísse justiça absoluta); e declaração aberta (anúncio explícito antes do recurso à força) (Fixdal & Smith, 1998, p. 286).

²² Sob esta perspectiva, a proposta da teoria da guerra justa era pragmática, sem perder sua preocupação ética. Ibid, 1998, p. 285-287.

combatentes numa guerra: a discriminação (não-combatentes devem ter imunidade e proteção) e a proporcionalidade (os atos militares devem gerar mais “bem” do que “mal”).

Nos campos de batalha, o gesto mais próximo daquilo que se entenderia como “humanitário” a partir do século XVIII era o chamado “golpe de misericórdia”, quando um combatente matava um inimigo para evitar sua agonia e uma morte dolorosa e lenta. Como Rufin (1994, p. 44) aponta, o sofrimento do combatente sempre foi considerado como uma fatalidade, inerente à natureza violenta da guerra, inevitável. Não haveria um serviço médico militar, pelo menos, até o começo do século XIX, no contexto das guerras napoleônicas²³. Ainda assim, os cuidados médicos militares eram dispensados apenas aos feridos do próprio exército; os combatentes feridos inimigos eram deixados para seus próprios exércitos cuidarem, ou abandonados no campo de batalha²⁴.

O reformismo humanitário do século XIX encontrou um tipo de guerra em que as grandes potências europeias enviavam mais veterinários para cuidar de seus cavalos do que médicos para cuidar de seus soldados nos campos de batalha²⁵. Além disso, tendo em vista o desenvolvimento da tecnologia militar e a expansão dos exércitos nacionais sob a égide do imperialismo da época, os combates tornaram-se mais sangrentos, envolvendo mais combatentes e resultando em mais feridos, que frequentemente eram abandonados nos campos ou em hospitais de campanha sem condições mínimas de tratamento. Este foi o tipo de guerra que a enfermeira britânica Florence Nightingale encontrou em 1854, ao ser enviada pelo Escritório de Guerra britânico para liderar os esforços médicos para seus combatentes feridos na Guerra da Criméia (1854-1855)²⁶.

²³ Somente a partir do século XVI, com o trabalho do cirurgião francês Ambroise Paré, alguns tipos de cirurgias começaram a ser realizadas em soldados feridos após batalhas, ainda que não fosse exatamente um serviço organizado. No final do século XVIII e começo do XIX, uma medicina militar de guerra começou a se estabelecer, com o trabalho de Dominique-Jean Larrey no Exército Imperial Francês de Napoleão Bonaparte.

²⁴ Rufin (1994), p. 45.

²⁵ Forsythe (2005), p.15.

²⁶ A Guerra da Criméia foi a primeira em que a cobertura da imprensa europeia acompanhou a velocidade dos eventos nos distantes campos de batalha. Consequentemente, o governo britânico enfrentava uma pressão pública incômoda com relação ao tratamento médico dispensado aos seus

O cenário encontrado por Nightingale era aterrador, como relata Polman (2010, p. 5).

Stinking wards with leaking roofs, filled to bursting, were all that was available in the way of an army hospital there. Unwashed soldiers still wearing their soiled uniforms lay dying in agony in beds without sheets or blankets. There were not enough medicines, bandages, soap, or food. The medical staff refused to order further supplies, afraid that commanding officers would take it as personal criticism.

Ao final da guerra, em fevereiro de 1856, de um total de 25 mil soldados britânicos, mais de 18 mil tinham morrido; de cada seis mortes, cinco foram causadas por cólera, disenteria, tifo, e outros tipos de infecção²⁷. Para Nightingale, restava protestar contra a incompetência e a insensibilidade do Escritório de Guerra britânico. Após a guerra, e durante o restante de sua vida, Florence Nightingale organizou campanhas públicas na Grã-Bretanha, pedindo melhorias nas condições de atendimento médico tanto dos feridos de guerra nos hospitais de campanha quanto nos hospitais britânicos.

O trabalho de Nightingale na Criméia e sua campanha após a guerra tornaram-se referenciais para o desenvolvimento da própria enfermagem moderna na segunda metade do século XIX, e obtiveram reconhecimento não apenas na Grã-Bretanha, mas por toda a Europa. Na mesma época em que Nightingale iniciou sua campanha pela melhoria das condições da medicina de guerra, Dunant enfrentou os mesmos desafios no coração do continente europeu, em Solferino. Diante da destruição humana causada pela guerra, Dunant se viu diante da necessidade de fazer alguma coisa, qualquer coisa, para ao menos aliviar o sofrimento daqueles que tombaram na batalha. Ele pediu permissão aos comandantes militares para organizar a ajuda para todos os feridos deixados nos campos de batalha, independente da nacionalidade deles. Dunant também persuadiu as mulheres de Solferino e dos vilarejos vizinhos a ajudá-lo com o atendimento aos feridos, trabalhando voluntariamente. Montou estruturas hospitalares, e pediu aos comandantes militares que respeitassem a

feridos no conflito. Relatos publicados nos jornais londrinos registravam não apenas a dificuldade dos combates, mas também a precariedade dos cuidados médicos militares. Em resposta a esta pressão, o governo enviou uma equipe de enfermeiras, liderada por Nightingale, para cuidar dos britânicos feridos em Scutari (atual Üsküdar, distrito de Istambul, Turquia).

²⁷ Polman (2010), p. 6.

natureza destes locais e não procurassem interferir nos trabalhos de ajuda. A experiência em Solferino ajudou Dunant a identificar alguns elementos que moldariam sua visão de ajuda aos feridos em combate, que, por sua vez, influenciaria no surgimento da Cruz Vermelha e da primeira Convenção de Genebra.

Primeiro, para Dunant os soldados feridos em combate deixam de ser soldados, instrumentos militares de guerra, independente da bandeira nacional que seus exércitos carregam. Enquanto feridos, estas pessoas perdem seu caráter militar, e se tornam vítimas, com o direito de serem tratadas e cuidadas independente de suas nacionalidades ou patentes – tornam-se *hors de combat*, literalmente “fora de combate”²⁸. Esta medida também nos remete ao segundo ponto importante para a construção do projeto de assistência de Dunant: enquanto feridos, sua identidade nacional torna-se irrelevante em seu cuidado. Além disso, como o próprio Dunant testemunhara em Solferino, os feridos cuidavam uns dos outros, independentemente da sua nacionalidade. Ou seja, todos eram iguais, todos eram “irmãos” – *tutti fratelli*, era a convicção moral fundamental de Henry Dunant após Solferino. Assim, a ajuda deveria ser neutra (não atender aos interesses específicos de nenhuma das partes) e imparcial (não se submeter a outros critérios – nacionalidade, patente, religião, etc. – que não sejam apenas o da necessidade das vítimas).

Terceiro, o trabalho empreendido em Solferino tinha evidenciado que, por mais que a ajuda improvisada por Dunant tenha salvado muitas vidas, era necessário que existisse uma estrutura formal permanente, que estivesse preparada para agir quando fosse necessário. No entanto, esta entidade deveria ser reconhecida pelos comandos militares envolvidos no combate – e, conseqüentemente, pelos seus governos –, que deveriam respeitar o caráter neutro tanto dos combatentes feridos (*hors de combat*) quanto daqueles que os ajudam. Este ponto se relaciona com o quarto elemento da visão de Dunant: os Estados deveriam reconhecer a legalidade do direito das vítimas à ajuda e do direito desta entidade em ajudar estas vítimas, por meio de instrumentos jurídicos vinculantes que garantissem estes direitos.

²⁸ Um século antes, Rousseau pensava da mesma forma que Dunant com relação aos soldados adoentados, feridos e capturados em situação de guerra: para ele, os combatentes nestas condições deixam de ser instrumentos do Estado, e passam a ser indivíduos com o direito de ser protegido (Barnett, 2011, posição 1779).

Esta visão humanitária de Dunant para a guerra foi expressa três anos depois, com a publicação de *Un souvenir de Solfério*, que logo se tornou um sucesso editorial nos círculos intelectuais e políticos da Europa. Como Barnett (2011, posição 1774) aponta, era a mensagem correta no tempo correto: a voz de Dunant se unia a de outros, como a própria Florence Nightingale, que também procuravam humanizar a forma como feridos de guerra eram tratados. No entanto, a visão de Dunant ia além da melhoria das condições médicas para os feridos: ele vinculou seu ímpeto humanitário com a tradição do *jus in bello*, ao defender um acordo internacional que fundamentasse tanto a ajuda quanto aqueles que a executavam. Os estados deveriam reconhecer a neutralidade tanto do *hors de combat* quanto do voluntário que empreende a ajuda. Como Rufin (1994, p. 52-53) coloca, era uma visão de direito humanitário que misturava cinismo com idealismo: no fundo, legitimava a guerra, sem contestar nem sua necessidade nem (pelo menos inicialmente) seus métodos; apenas tentava garantir algum espaço dentro da dinâmica da guerra, onde a ajuda pudesse ser prestada, onde apenas a necessidade de ajuda importasse, sem influências políticas ou militares.

Em 1863, Gustave Moynier, presidente da *Société Genevoise d'Utilité Public*²⁹, influenciado pelo relato de *Solférino*, criou um comitê formado por cinco pessoas, incluindo o próprio Dunant, que consideraria a possibilidade de colocar em prática as ideias humanitárias deste. Pouco tempo depois, o "Comitê dos Cinco"³⁰ decidiu

²⁹ Dunant encontrou apoio político para sua proposta em sua terra natal, Genebra. Forsythe (2005, p. 17) aponta com bastante propriedade o contexto em que Genebra recebeu as ideias de Dunant: "Geneva, in the 1860s as today, being comprised to considerable extent of comfortably situated citizens possessing an international spirit of good works, and thus the money and leisure time to make that spirit count for something, proved receptive to Dunant's ideas. Dunant would ultimately draw upon what might be termed Genevan exceptionalism: the collective self-image, no doubt partially the product of Calvinism, that the citizens of Geneva constituted a special people with a positive role to play in the larger world". Ou seja, a proposta de Dunant não foi apenas a mensagem correta no momento correto, mas também no lugar correto. Enquanto produto da sociedade de Genebra, Dunant compartilhava as visões e as impressões de seus conterrâneos, incluindo o mais ilustre deles, Jean-Jacques Rousseau. Um século antes de Dunant começar a pensar num projeto humanitário para a guerra, Rousseau já refletia em seu O Contrato Social que a guerra era uma expressão das relações interestatais, e não das relações humanas, já que o sentido de "inimigo" numa guerra é algo extremamente accidental. Sendo assim, quando os combatentes adoecem, são feridos ou capturados, eles deixam de ser instrumentos de guerra, e voltam a ser indivíduos com direitos básicos, inclusive o direito a vida.

³⁰ Formado por Dunant, Moynier, Louis Appia (médico cirurgião e físico), Théodore Maunoir (amigo de Appia e membro da comissão de higiene e saúde de Genebra), e Guillaume-Henri Dufour (general de renome da Guarda Suíça, grande entusiasta do humanitarismo em guerra).

renomear-se como Comitê Internacional de Socorro aos Feridos. Em outubro de 1863, este comitê organizou uma conferência internacional, reunindo 36 representantes, entre delegados oficiais governamentais, representantes de organizações não-governamentais, e membros do próprio comitê, onde algumas propostas foram aprovadas: 1) a fundação de sociedades nacionais de ajuda aos combatentes feridos; 2) a neutralidade e a proteção aos combatentes feridos; 3) a utilização de força voluntária para a assistência no campo; 4) a organização de conferências adicionais para transformar estes conceitos em tratados legais internacionais; e 5) a adoção de um símbolo distintivo comum para identificação dos voluntários em campo, a braçadeira branca com a cruz vermelha.

No ano seguinte, também por influência dos trabalhos do comitê de Genebra, o governo suíço organizou uma conferência diplomática, reunindo representantes de 12 nações, onde foi adotada a Convenção para Melhoria das Condições dos Combatentes Feridos no Campo de Batalha, que se tornaria a primeira das chamadas Convenções de Genebra³¹ (CG), que formariam a estrutura legal entendida modernamente como Direito Internacional Humanitário³² (DIH). Esta convenção – da mesma forma que os acordos seguintes – colocou o comitê de Genebra como seu guardião, o responsável por observar seu cumprimento por parte dos Estados signatários.

Inicialmente, o comitê de Genebra não se enxergava como um agente de campo. Seu propósito primordial era incentivar a criação de sociedades nacionais de ajuda, e servir como guardião do arcabouço legal (as Convenções de Genebra) que

³¹ São quatro as Convenções de Genebra: a primeira (1864), para a Melhoria das Condições dos Combatentes Feridos no Campo de Batalha; a segunda (1906), que expande as considerações do acordo de 1864 para os combates marítimos; a terceira (1929), relativa ao Tratamento de Prisioneiros de Guerra; e a quarta (1949), relativa à Proteção de Pessoas Civas em Tempos de Guerra. Estas convenções passaram por reformas em 1906, 1929 e 1949, e posteriormente receberam três Protocolos Adicionais: o primeiro, de 1977, referente à proteção de vítimas de conflitos armados internacionais; o segundo, também de 1977, que se refere à proteção de vítimas de conflitos armados não-internacionais; e o terceiro, de 2005, relativo à adoção de um emblema distintivo adicional.

³² Conforte Ueta (2006), o Direito Internacional Humanitário é parte do direito público internacional e é definido pelo CICV como "regras internacionais, estabelecidas por tratados ou tradição, que são especificamente planejadas para resolver problemas humanitários resultantes de conflitos armados internacionais ou não-internacionais, e que, por razões humanitárias, restringem o direito das partes envolvidas num conflito de usar métodos de guerra de sua escolha ou proteger pessoas e posses que são, ou podem ser, afetados pelo conflito". Dele fazem parte as Convenções de Genebra, o direito de guerra de Haia (convenções de 1899 e 1907), e o direito de Nuremberg (sistematização legal dos julgamentos de Nuremberg e de Tóquio, após a Segunda Guerra Mundial).

garantia o trabalho humanitário da Cruz Vermelha.³³ O comitê também se via como um tipo de interlocutor entre os governos e as sociedades nacionais, na medida em que negociava os termos do funcionamento da ajuda em situação de guerra. Até por esta razão, a atuação *in loco* não era uma preocupação do comitê de Genebra, pelo menos em seus primeiros anos³⁴. Apenas em 1876, Moynier, então presidente do comitê, o renomeou “Comitê Internacional da Cruz Vermelha” (CICV), nome que se mantém até hoje³⁵.

³³ Forsythe (2005), p. 18-19.

³⁴ A primeira participação do CICV em cenário de combate foi no conflito entre prussianos e austríacos contra dinamarqueses no Schleswig-Holstein em 1864. O CICV enviou dois delegados oficiais (ainda que de forma improvisada) para observar a guerra e a ajuda prestada pelas sociedades nacionais aos feridos, reportando diretamente a Genebra. Ibid, p. 20-23.

³⁵ Ironicamente, em grande parte por causa de sua dedicação a causa humanitária, Henry Dunant acabou indo à falência em 1867, o que se tornou um escândalo quando o governo suíço o acusou de falência fraudulenta, sendo inclusive expedido um mandato de prisão contra Dunant. Pouco tempo depois, o Comitê o tornou *persona non grata*, destituindo-o de seus cargos dentro da organização. Especula-se que as diferenças entre Dunant e Moynier também contribuíram para sua expulsão do Comitê (Forsythe, 2005, p. 20). Foi apenas a partir de 1901, quando Dunant recebeu o Prêmio Nobel da Paz por seu ativismo e trabalho humanitário, que sua imagem começou a ser recuperada dentro do CICV.

2. Dos *hors de combat* aos civis feridos e desabrigados: a ação humanitária do final do século XIX até as guerras mundiais

2.1 As guerras mundiais e o CICV

A principal preocupação de Dunant era a proteção da dignidade dos indivíduos afetados pela guerra, mas isto dependia em grande parte da cooperação com os Estados. Esta ambiguidade – o imperativo de resgatar aqueles que estão feridos, através de negociação com os responsáveis por este sofrimento – fez-se presente desde o começo do CICV, mas se refletia principalmente na relação entre as nascentes sociedades nacionais da Cruz Vermelha e seus governos. Sob a ótica da Cruz Vermelha, a ajuda deveria ser realizada a partir da criação de um espaço de trabalho humanitário, que fosse autônomo e independente em relação aos agentes políticos e militares envolvidos nos conflitos, e onde a ajuda pudesse ser oferecida de acordo com as necessidades das vítimas, e não sob outros tipos de critérios. Neste sentido, era fundamental pensar na ajuda humanitária como um instrumento não-político, que não servisse aos interesses diretos de uma das partes da guerra, ou seja, como um instrumento neutro.

Entretanto, a pretensa independência, imparcialidade e neutralidade do espaço humanitário e da ajuda ali prestada eram sistematicamente violadas na prática. Conforme Forsythe (2005, p. 20-21), o que deveriam ser entidades privadas para ajuda aos feridos tinham se tornado organizações quase públicas, que em muitos momentos apoiavam seus exércitos em guerra³⁶. Isto ficou evidente logo nos primeiros momentos da entidade, durante a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871).

The private associations that had been formed to help the war wounded were each doing their own small thing, mostly acting to help only co-nationals. German generals could hardly expect French voluntary aid workers to operate behind German lines, and vice versa for French generals. One saw at this early date the use of ambulances

³⁶ Frequentemente, representantes oficiais de governos partes da Convenção de Genebra também participavam das conferências da Cruz Vermelha na condição de representantes das sociedades nacionais – e isto se manteve até 1986.

marked with the Red Cross for transport of weapons. In fact, the Red Cross idea almost perished during the Franco-Prussian war³⁷.

Consequentemente, um problema nítido nas primeiras experiências humanitárias do movimento da Cruz Vermelha era a falta de coordenação entre o CICV e as Sociedades Nacionais. Em grande parte isto se devia à própria visão de Genebra sobre o papel do Comitê: os fundadores do CICV, inclusive Dunant e Moynier (que presidiu a entidade entre 1864 e 1910), enxergavam o Comitê em termos modestos, e a missão humanitária em termos descentralizados. Ou seja, o CICV servia como articulador, e não como uma autoridade entre as Sociedades Nacionais³⁸.

Por mais limitações e dificuldades que o projeto humanitário da Cruz Vermelha enfrentasse em suas primeiras décadas, é indiscutível que suas ideias tiveram um alcance além das fronteiras europeias. Assistiu-se o surgimento de Sociedades Nacionais em lugares como o Império Otomano³⁹ (1868) os Estados Unidos (sob a liderança da enfermeira Clara Barton, em 1881), o Japão (1887), e o Brasil (sob o comando do sanitarista Oswaldo Cruz, em 1908). Esta expansão da Cruz Vermelha, no entanto, não significava exatamente uma internacionalização do trabalho humanitário desenvolvido sob sua bandeira – pelo contrário, por causa da falta de coordenação e pelas disputas políticas entre as Sociedades Nacionais (que, por sua vez, replicavam os conflitos e as tensões entre seus governos), os esforços humanitários permaneciam fragmentados. Além disso, conforme observado anteriormente, o CICV não tinha condições (e, de certo modo, nem vontade) de organizar e coordenar as ações no nível

³⁷ Forsythe (2005), p. 24.

³⁸ Ao mesmo tempo em que se negava a assumir um caráter de autoridade dentro do movimento da Cruz Vermelha, o CICV persistia em seu manter como o guardião das Convenções de Genebra, e repetidas vezes impediu a criação de uma entidade que agrupasse todas as Sociedades Nacionais, e que pudesse representar uma ameaça à posição internacional do CICV, pelo menos até o final da Primeira Guerra. Ibid, p. 25-26.

³⁹ Barnett (2011, posição 1866) aponta que inicialmente os membros do Comitê reagiram com incredulidade quando o então sultão Abdülaziz I enviou uma carta para Genebra, informando sobre sua intenção em assinar a Convenção de Genebra. Muitos dos membros do Comitê, inclusive Moynier, duvidavam que os princípios humanitários associados à Convenção pudessem ser respeitados por um país muçulmano. Outro ponto complicador era um pedido do sultão para utilizar, ao invés da cruz vermelha, uma lua crescente vermelha sobre o fundo branco. Depois de discussões consideráveis, o Comitê permitiu que a Sociedade Nacional otomana utilizasse a lua crescente vermelha, que acabou se tornando o símbolo do movimento da Cruz Vermelha em países muçulmanos. Em muitos aspectos, havia uma lógica colonialista nesta aceitação: ao “exportar” o projeto da Cruz Vermelha para fora da Europa, o CICV poderia servir também como um instrumento civilizador, ao “humanizar” os povos “selvagens” resgatando-os de seus “instintos brutos”.

prático. Desse modo, o que se viu entre o surgimento da Cruz Vermelha, no começo dos anos 1860, até o começo da Primeira Guerra Mundial, era um trabalho humanitário fragmentado entre as Sociedades Nacionais, desvirtuado da neutralidade, da independência e da imparcialidade defendidas por Dunant, e com o CICV tendo um papel mais jurídico e simbólico do que prático.

Foi apenas durante a Primeira Guerra Mundial que o CICV tornou-se uma entidade operacional, aproveitando o suporte legal das Convenções de Genebra. Não foi apenas o fato das Sociedades Nacionais serem instrumentalizadas explicitamente pelos governos locais que forçou o Comitê de Genebra a se lançar em campo: as demandas humanas também tinham se modificado com a “Grande Guerra”. O sofrimento e a destruição não se limitavam mais aos campos de batalha; a população civil também tinha se tornado um alvo do conflito armado. A Primeira Guerra Mundial não foi apenas a primeira grande experiência para a causa humanitária e para o CICV; ela foi a experiência definidora daquilo que se entenderia posteriormente como “sofrimento humano”. Esta guerra mostrou o poder destrutivo inédito dos exércitos nacionais, que se refletiu não apenas no tamanho de suas forças armadas, mas também no número de baixas⁴⁰. A evolução tecnológica também serviu para tornar a guerra ainda mais cruel: os primeiros aviões de combate (e os primeiros bombardeios aéreos), tanques, submarinos, gases venenosos, entre outras inovações tecnológicas.

A guerra também serviu para “brutalizar” a política, como aponta Hobsbawn (1994, p. 34): se a guerra pode ser empreendida sem limites, por que não a política? O resultado disso foi a mobilização política, econômica e social em torno da guerra, a incorporação do front militar ao cotidiano das sociedades e, conseqüentemente, o envolvimento de todos os seus membros no esforço de guerra – a “guerra total”. Conseqüentemente, as diferenças entre combatentes e civis tornaram-se pouco nítidas: os civis passaram a sofrer tanto quanto os combatentes no campo de batalha. Isto se tornou ainda mais agudo na Segunda Guerra Mundial.

⁴⁰ Por exemplo, na Guerra Franco-Prussiana, pouco mais de 150 mil combatentes padeceram em combate; apenas na batalha de Verdun, em 1916, mais de um milhão de soldados morreram, de dois milhões de combatentes envolvidos somente na batalha. Hobsbawn (1994), p. 32.

O CICV passou por uma transformação profunda em seus propósitos durante este período. Primeiro, ampliou o seu escopo de ação: além dos *hors de combat*, o CICV iniciou um programa de atenção aos prisioneiros de guerra (*prisoners of war*, conhecidos pela sigla POW)⁴¹. Isto levou ao seu segundo projeto importante durante as guerras, um programa de procura e identificação de pessoas desaparecidas: a entidade organizou um banco de dados com informações sobre desaparecidos, sobre os detidos e sobre os feridos em combate. Ao final da guerra, o Comitê também auxiliou no repatriamento de milhares de pessoas, novamente através de sua rede de delegados. Em 1929, graças ao trabalho do CICV junto aos prisioneiros de guerra, foi ratificada a terceira Convenção de Genebra, que estende aos prisioneiros de guerra os mesmos direitos aplicados aos *hors de combat*.

As guerras mundiais projetaram internacionalmente o CICV, sendo laureado por duas vezes com o Prêmio Nobel da Paz (1917 e 1944), mas elas também deixaram marcas profundas e inconvenientes dentro da organização. Ao lançar-se às ações em campo, o Comitê conseguiu resolver o problema da neutralidade na ajuda prestada, já que as Sociedades Nacionais continuavam sendo instrumentalizadas e cooperavam pouco entre si. No entanto, o CICV fez isto aproveitando o caráter neutro de sua identidade nacional suíça, o que aprofundou as relações entre a entidade e o governo suíço. Alguns episódios deste período são particularmente importantes.

Ainda durante a Primeira Guerra, em fevereiro de 1918, o CICV divulgou um protesto contra a utilização de armas químicas, como gases venenosos, pedindo às partes do conflito o fim de sua aplicação como instrumento de guerra. Este tipo de declaração é algo bastante incomum para o CICV, pois colide com a discrição e a diplomacia defendidas desde sempre dentro do Comitê em suas relações com os governos nacionais. Mesmo assim, dois dos membros do Comitê, Gustave Ador e Edouard Odier, não subscreveram a declaração, pelo fato de ambos serem também oficiais da Federação Suíça; eles acreditavam que a neutralidade suíça antecedia suas responsabilidades enquanto membros do CICV, e temiam que os governos

⁴¹ Seu objetivo era monitorar a situação dos POW detidos durante a guerra, observando a forma como eles estavam sendo tratados pelos captores, e procurava manter o contato entre os combatentes aprisionados e suas famílias através da troca de correspondência, feita através dos delegados do CICV.

beligerantes enxergassem o comunicado do CICV como também sendo do governo de Berna⁴².

No entre guerras, durante a invasão italiana à Etiópia, em 1935, o CICV manteve-se silencioso quanto aos ataques que as forças de Mussolini empreendiam contra os soldados etíopes e contra os próprios trabalhadores humanitários do Comitê. Ainda assim, o CICV manteve-se discreto e silencioso. Este posicionamento pode ser entendido a partir dos interesses suíços junto à Itália fascista: segundo Forsythe (2005, p. 39) e Barnett (2011, posição 2083), muitos dos membros do CICV tinham mais interesse em manter boas relações com Roma do que em defender as vítimas etíopes. Isto replicava a interpretação de alguns políticos suíços, de que o fascismo servia como uma barreira para o comunismo soviético, e condena-lo poderia ser contraproducente neste sentido. Por isso, quando delegados do CICV observaram a utilização de gases venenosos por parte da Itália na Etiópia, os membros do Comitê em Genebra preferiram manter o assunto em sigilo. Isto contrasta com a declaração pública feita em 1918 contra o uso deste mesmo tipo de arma durante a Primeira Guerra, e dialoga com a posição do Comitê durante o Holocausto, anos depois.

Na Segunda Guerra, a incapacidade de enxergar a realidade do conflito, junto com preconceitos e interesses das elites suíças, levou o CICV ao seu episódio mais negativo até hoje. Se a guerra anterior já tinha sido uma guerra total, no sentido de mobilizar toda a estrutura política, econômica e social dos países envolvidos no esforço de guerra, a Segunda Guerra praticamente industrializou o sofrimento humano. Além de torna-la muito mais mortal, a guerra industrializada também tornou o exercício de matar mais impessoal; a burocratização e o desenvolvimento de novas armas (desde gases, mísseis, até a famigerada bomba atômica) desumanizaram a prática da guerra, uma tendência que se mantém atualmente. Esta tendência de desumanização era frontalmente oposta ao projeto humanitário, mas isto não significa que os próprios

⁴² Forsythe (2005, p. 32-33) aponta que, pelo fato do CICV ter entrado na guerra sem um plano estratégico, os esforços do CICV foram reativos, ao sabor dos eventos, e isto permitiu que os interesses do governo suíço tivessem influência sobre os trabalhos do Comitê. Desse modo, é difícil dizer que os esforços do CICV durante esta guerra tenham sido exatamente imparciais em seu impacto. O Comitê deu mais atenção ao front ocidental, mais próximo da própria Suíça, em detrimento do front oriental. A participação do CICV na frente russa foi irrisória, se comparada com sua presença na fronteira franco-alemã.

humanitários tinham consciência da magnitude dos resultados tenebrosos deste tipo de conflito.

A reação do CICV ao Holocausto judeu perpetrado pelo regime nazista alemão foi o resultado mais nítido desta incapacidade de enxergar a realidade. Segundo Forsythe (2005, p. 44), em 1933 o Comitê contatou a Cruz Vermelha Alemã sobre os campos de concentração montados para manter inimigos políticos e os primeiros grupos judeus e de minorias étnicas. Dado que o então presidente da Cruz Vermelha Alemã, Ernst Grawitz, era um dos responsáveis por experimentos pseudo-médicos em judeus e outros “inimigos de estado”, e a própria Sociedade Nacional já tinha sido nazificada, obviamente a resposta alemã ao questionamento de Genebra foi vazia. Mesmo assim, seguindo uma linha legalística, o CICV deixou esta questão para que a Cruz Vermelha local resolvesse, por se tratar de um “problema” interno. Este “escapismo” deixava o Comitê confortável em suas atribuições jurídicas, mas relevava evidentemente os aspectos humanitários do problema.

A ideia de neutralidade, conforme definido pela Cruz Vermelha desde seus primórdios, definia que os agentes humanitários deveriam se abster em tomar partido ou se envolver na dinâmica do conflito. Pelo fato das pessoas que estavam detidas nestes campos não serem prisioneiros de guerra, o CICV não tinha fundamento legal para exigir acesso a elas. Ainda assim, a partir de 1936, delegados do CICV realizaram visitas esporádicas a alguns campos de concentração. Inicialmente, estes delegados conseguiam entregar ajuda para alguns dos prisioneiros, mas o desvio sistemático desta ajuda por parte dos oficiais da SS (*Schutzstaffel*) responsáveis pelos campos de concentração forçou o CICV a paralisar o envio de ajuda. Até o final da guerra, o Comitê negociou o acesso esporádico a alguns campos, escolhidos pelo governo alemão (os chamados “campos-modelo”); em algumas situações, delegados do CICV permaneciam detidos nestes campos, recebendo mantimentos de ajuda, mas sem poder sair, sendo libertados apenas com a chegada das forças Aliadas. Em outros países ocupados, como a Hungria, delegados do CICV foram capazes de ajudar judeus a fugir da perseguição nazista, inclusive ajudando-os a se registrar para emigrar para a Palestina.

No entanto, da mesma forma que as limitações jurídicas e práticas, preconceitos e interesses nacionais e “corporativos” pesaram na omissão do CICV em relação aos campos de concentração e de extermínio. Desde 1942, delegados do CICV recebiam informações sobre as câmaras de gás de Auschwitz. Em outubro daquele ano, a Assembleia do Comitê se reuniu para avaliar a situação; antes do encontro, alguns membros do Comitê tinham escrito um esboço de declaração, um apelo público endereçado a todas as potências envolvidas na guerra, em favor da aplicação de princípios humanitários. O texto era propositalmente vago, e não explicitava a questão da perseguição e extermínio de minorias étnicas no Terceiro Reich. O então presidente do Conselho Federal Suíço, Philippe Etter, que também era membro da Assembleia do CICV, protestou contra a proposta de declaração. Para Etter, uma declaração que pudesse constranger o governo alemão seria prejudicial para os interesses suíços – a Suíça, mesmo numa situação de neutralidade, não deixava de cooperar com os alemães em assuntos bancários; além disso, tinha uma política para refugiados que não antagonizava com os interesses das potências fascistas vizinhas⁴³. Por fim, a maioria dos membros da Assembleia do CICV acompanhou a opinião de Etter, e decidiu não expressar nenhuma opinião pública sobre a guerra ou as políticas genocidas alemãs.

Outros argumentos menos cínicos justificavam a omissão do CICV durante o Holocausto. Por exemplo, havia o temor de que, ao expressar juízo de valor sobre a conduta do governo nazista com suas minorias étnicas, isto levasse ao bloqueio do acesso do CICV ao seu objetivo legal, os prisioneiros e feridos de guerra⁴⁴. O raciocínio era de que pouco poderia ser feito pela Cruz Vermelha em relação ao Holocausto, mas o pouco que poderia ser feito também poderia ameaçar os trabalhos do Comitê em relação aos POW. Outro argumento se sustenta afirmando que dado o comprometimento nazista com o genocídio, a partir de 1942, nenhum tipo de ação, pública ou particular, do Comitê poderia impedir a “Solução Final”⁴⁵. No final, o CICV desrespeitou seu próprio projeto e submeteu seu trabalho a interesses externos ao da

⁴³ Forsythe (2005), p. 47-48.

⁴⁴ Ibid, p. 48.

⁴⁵ Ibid, p. 48-49.

necessidade daqueles que sofrem. Isto não seria relevado depois da guerra, e em cada crise que o CICV enfrentou depois de 1945, sempre haveria alguém apontando a cumplicidade da Cruz Vermelha no Holocausto, pressionando a organização por reformas, por ações mais efetivas, e por fundamentos humanitários mais fortes.

2.2 As guerras mundiais e os novos atores humanitários

Se as guerras mundiais levaram o CICV a uma posição de destaque internacional – para o bem e para o mal – entre os anos 1910 e 1940, elas também permitiram que se desenvolvessem outras organizações com propósitos humanitários. Estas novas entidades conciliaram a atuação em campo do CICV com a filantropia desenvolvida desde o século XIX, estendendo a atenção humanitária para outros tipos de vítimas, principalmente civis e refugiados⁴⁶.

Por exemplo, ao final da Primeira Guerra, as forças da Tríplice Aliança ainda mantinham um bloqueio contra a Alemanha e a Áustria-Hungria, causando intenso sofrimento humano para os civis destes países. Esta iniciativa causou protestos nos dos países aliados, principalmente na Grã-Bretanha. À época, alguns pequenos grupos surgiram em torno de comunidades ou igrejas no país, que procuravam angariar fundos para ajudar as vítimas no continente europeu. Um destes grupos se destacaria no pós-Primeira Guerra, sob a liderança de Eglantyne Jebb⁴⁷: o *Save the Children Fund* (SCF).

Durante a Primeira Guerra, Jebb e sua irmã, Dorothy Buxton, se envolveram com a organização de ajuda para as vítimas da guerra no continente, e depois da guerra elas participaram dos protestos contra a decisão do governo britânico de manter um bloqueio econômico aos países derrotados, principalmente Alemanha. Em janeiro de 1919, elas fundaram o *Famine Council*, que organizou diversas

⁴⁶ Barnett (2011), e-book *Kindle*, posição 1870.

⁴⁷ Eglantyne Jebb pertencia a uma rica família britânica, e foi uma das primeiras mulheres a se graduar na Universidade de Oxford. Após se formar, Jebb começou a trabalhar em instituições filantrópicas, como o Charity Organization Society (COS), uma organização conservadora de caridade aos pobres. Pouco antes da Primeira Guerra, Jebb participou de esforços humanitários nos Balcãs, onde ela adquiriu experiência e amadureceu suas ideias sobre a caridade e o papel da ajuda em situações de crise humana: para ela, a ajuda deveria se basear pela necessidade, e não pela identidade. Ibid, posição 1901.

manifestações contra o bloqueio imposto pela Grã-Bretanha. As irmãs chegaram a ser detidas, mas isso apenas deu mais espaço para a causa defendida por elas junto ao público britânico. Enquanto inocentes, as crianças não podiam ser condenadas pelos erros ou fracassos dos adultos; todas as crianças, mesmo aquelas de países adversários, devem ser protegidas⁴⁸.

No pós-Primeira Guerra, Jebb empreendeu esforços diplomáticos para que a nascente Liga das Nações adotasse um acordo internacional sobre os direitos das crianças, o que foi feito em 1924 com a *Declaração dos Direitos das Crianças*. Este acordo serviu como o ponto de orientação para o mandato humanitário do SCF, que se preocupa prioritariamente com a situação das crianças em situação de conflito, filosofia que se mantém até hoje. A criação da SCF é um marco histórico do humanitarismo, por ser a primeira verdadeira organização não-governamental (ONG) do sistema humanitário. Tanto as Sociedades Nacionais quanto o próprio CICV, ainda que (em tese) desenvolvam seus trabalhos fora dos governos, dependem do reconhecimento político deles, de seus recursos e de sua proteção jurídica. A SCF foi a primeira ONG que arrecadaria seus recursos via campanhas de doações individuais, e desenvolveria seu trabalho não apenas em campo, mas também fazendo lobby por mudanças legais e políticas nas esferas internacionais.

Na Segunda Guerra, outro grupo de cidadãos britânicos seguiu o caminho das irmãs Jebb na construção de uma organização que passasse por cima dos limites ideológicos e militares na promoção da causa humanitária. Com a ocupação nazista sobre o continente europeu, uma das saídas encontradas pelo governo da Grã-Bretanha para atingir o esforço de guerra alemão era tentar debilitar sua economia. Isto seria feito através de bombardeios aos grandes centros industriais, e o bloqueio naval dos portos controlados pelas tropas alemãs, principalmente aqueles localizados no Mediterrâneo. Pela lógica do Escritório de Guerra britânico, com o bloqueio naval dos portos do Mediterrâneo, principalmente os da região dos Balcãs e da Grécia, os ocupantes nazistas teriam de desviar sua atenção para alimentar os civis, em detrimento do esforço de guerra. No entanto, as consequências humanitárias de tal estratégia eram mal vistas por boa parte da população britânica. De acordo com

⁴⁸ Ibid, posição 1927.

estimativas da própria Cruz Vermelha, durante o inverno de 1941-1942, mais de 200 mil gregos morreram de fome devido ao bloqueio naval britânico⁴⁹.

Em 1942, um pequeno grupo de acadêmicos e cidadãos britânicos criou em Oxford um comitê de ajuda, com o objetivo de estimular a opinião pública a protestar contra o bloqueio sobre a Grécia ocupada. Em março de 1943, ao ver frustradas suas perspectivas em relação à pressão política sobre o gabinete britânico, este comitê começou a coletar fundos, que depois eram enviados para a Cruz Vermelha grega. Com o decorrer da guerra, o comitê passou a angariar recursos para outros cenários do conflito, inclusive a Alemanha, e diversificaram suas atividades, abrindo pequenas lojas de caridade, vendendo roupas usadas em troca de ajuda e coletando dinheiro. Com o final da guerra na Europa, e o desenvolvimento posterior do Plano Marshall por parte dos Estados Unidos, membros do comitê de Oxford passaram a focar outros tipos de crises humanitárias, como a questão dos mais de 700 mil refugiados palestinos decorrentes dos conflitos no Oriente Médio após a criação do Estado de Israel. Enfim, em 1965, o grupo mudaria seu nome para Oxfam, que se mantém até hoje como uma das principais organizações não-governamentais de caráter humanitário⁵⁰.

2.3 O desenvolvimento do humanitarismo norte-americano

As guerras mundiais causaram destruição em quase todos os países europeus. Alheio a este cenário de destruição, os Estados Unidos surgiram como a principal liderança econômica e política global do período, antes da recuperação da União Soviética pós-1945. Neste contexto, o humanitarismo norte-americano⁵¹ ganhou espaço dentro do sistema internacional⁵².

⁴⁹ Maxwell & Walker (2008), e-book *Kindle*, posição 1403.

⁵⁰ Ibid, posição 1405-1423.

⁵¹ No decorrer de seu desenvolvimento (e conforme veremos adiante), a visão norte-americana de “humanitarismo” se vinculou profundamente com os interesses e as iniciativas do governo norte-americano; os humanitários norte-americanos tradicionalmente não veem a política como uma esfera separada da ação humanitária, mas sim como um instrumento para permitir a realização da ajuda, através do poder do Estado norte-americano.

⁵² O surgimento da Liga das Nações e a proeminência norte-americana no sistema humanitário deste período trouxeram consequências para o sistema da Cruz Vermelha. A Cruz Vermelha Americana (CVA),

Durante a Primeira Guerra, um consórcio de grupos de caridade arrecadou recursos e apoio político do governo norte-americano para enviar ajuda para a população belga sob a ocupação alemã. Sob a liderança do futuro presidente Herbert Hoover, o consórcio conseguiu negociar com Washington e com Berlim o envio da ajuda à Bélgica. Pouco tempo depois, Hoover formou o *American Committee for the Relief of Belgium* (posteriormente chamado *Commission for Relief in Belgium*), que durante cinco anos serviu como a principal fonte de alimento para a Bélgica.

Após a guerra, o então presidente norte-americano Woodrow Wilson criou o *American Relief Administration* (ARA), e nomeou Hoover para comanda-la na tarefa de entregar ajuda para os países europeus arruinados pelo conflito. Junto com o Alto-Comissariado para Refugiados⁵³ (ACR) da Liga das Nações, a ARA teve um papel importante no envio de ajuda aos países da Europa Central e, principalmente, à instável Rússia pós-revolucionária⁵⁴. Estima-se que a crise decorrente da guerra civil que seguiu a Revolução Russa tenha matado mais de cinco milhões de pessoas, entre

que cresceu acentuadamente durante os anos de guerra – por exemplo, até meados de 1914, a CVA tinha em seus quadros cerca de 500 mil voluntários, e pouco mais de um ano depois, este número saltou para quase dois milhões (Maxwell & Walker, 2010, posição 1076 de 5098) – passou a defender uma mudança na abordagem de ação das Sociedades Nacionais, no sentido de trabalhar conjuntamente com a Liga das Nações em questões de saúde, de nutrição, e de saneamento básico, de forma a criar uma liga das Sociedades Nacionais, da mesma forma que a Liga das Nações reunia os governos nacionais. Assim, em 1919, Liga das Sociedades da Cruz Vermelha foi criada, como um contraponto multinacional politizado ao mono-nacional e a-politizado CICV. O projeto wilsoniano para o pós-guerra influenciou diretamente esta iniciativa da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha. Da mesma forma que a Liga das Nações era uma tentativa de construir um mundo sem guerras, a Liga era uma tentativa de transplantar a filosofia humanitarista para um mundo sem guerras. No entanto, esta Liga da Cruz Vermelha teve seu poder dentro do sistema da Cruz Vermelha esvaziado pela oposição silenciosa do CICV, que a enxergava como uma ameaça a sua própria existência. Ao final, estabeleceu-se que a Liga (posteriormente Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho) seria o ator internacional em situações de desastres naturais ou crises humanitárias não-decorrentes de conflito armado, enquanto o CICV conservaria sua posição dominante enquanto ator em situações de guerra. Ver Forsythe (2005).

⁵³ Os refugiados tornaram-se uma categoria especial dentro dos esforços humanitários no pós-Primeira Guerra. Já foi citado o trabalho do CICV de sistematizar informações sobre desaparecidos, feridos e prisioneiros de guerra, de forma a manter o contato dessas pessoas com suas famílias e ajuda-las a retornar aos seus lares. O ACR, liderado pelo norueguês Fridtjof Nansen, foi criado exatamente para lidar com estes refugiados, principalmente aqueles que fugiam da guerra civil na Rússia. Através de seus esforços, o ACR de Nansen estabeleceu as primeiras noções de “direitos dos refugiados”, como direito de circulação por meio de um documento especial de viagem (o chamado “Passaporte Nansen”), de educação em país estrangeiro, e de trabalho.

⁵⁴ Maxwell & Walker (2008), e-book *Kindle*, posição 1052 de 5098.

1917 e 1920⁵⁵. O CICV e a Liga das Nações organizaram uma conferência especial sobre a crise russa, realizada em agosto de 1921, e que resultou na criação do Comitê Internacional de Ajuda para a Rússia. Ainda que estes esforços de ajuda tenham salvado muitas vidas durante o auge da fome durante a guerra civil russa, eles sempre enfrentaram alguma oposição do governo bolchevique, que desconfiava do propósito deste tipo de ação no contexto de uma guerra revolucionária⁵⁶. Mesmo assim, com o advento da Liga das Nações e com a ARA, o humanitarismo moderno encontrou suas primeiras formas de institucionalização governamental e intergovernamental, que despontariam decisivamente depois de 1945⁵⁷.

Na Segunda Guerra, outro grupo de organizações também conseguiu se articular junto com o governo norte-americano para viabilizar o envio de ajuda humanitária para as vítimas do conflito na Europa. Pouco após a entrada norte-americana no conflito, um consórcio de 22 organizações de caridade do país procurava uma forma de enviar ajuda para famílias europeias sem que dependessem do frágil sistema postal europeu ou de operações logísticas bastante caras. Então, Arthur Ringland e Lincoln Clark propuseram ao governo dos Estados Unidos que permitissem ao público norte-americano a compra de pacotes de ajuda (CARE packages) que estavam estocados para as tropas americanas no Pacífico, para depois serem enviados para a Europa. Em novembro de 1945, estabeleceu-se a *Cooperative for Americans Remittances to Europe* (CARE), que gerenciaria este esforço de envio dos pacotes de ajuda para a Europa. Em 1947, a CARE passaria a enviar pacotes próprios de ajuda,

⁵⁵ Ibid, posição 1055 de 5098.

⁵⁶ Quando não havia desconfiança sobre o propósito da ajuda, o governo bolchevique tentava instrumentalizá-la de acordo com seus interesses políticos durante a guerra civil e os primeiros anos de comunismo. Por exemplo, no auge da crise alimentar na Ucrânia em 1921, o governo bolchevique impôs, como condição para que a ajuda fosse destinada às vítimas da fome, que o controle sobre sua distribuição fosse totalmente de Moscou. Esta condição permitia que o governo comunista utilizasse a ajuda ocidental como arma para a consolidação do regime em seus primórdios, e também servia como uma forma de obter *de facto* reconhecimento internacional, já que os governos ocidentais tiveram de aceitar esta situação. Para Rufin (1994, p. 69-70), esta foi a primeira vez em que os humanitários se conscientizaram de que sua ajuda poderia servir a fins políticos cínicos.

⁵⁷ Outra tentativa de institucionalização da ação humanitária na época foi através da criação da *International Relief Union* (IRU), em 1927. Proposta pelo então presidente da Cruz Vermelha Italiana e senador Giovanni Ciraiolo, ela se propunha como uma organização de ajuda em situações de desastres naturais. Entretanto, a IRU teve vida curta, por causa da oposição de alguns governos e, principalmente, do CICV, que a enxergava como uma entidade adversária que poderia desafiar sua posição dominante no sistema humanitário internacional (Barnett, 2011, e-book *Kindle*, posição 2028 de 8680).

montados através de recursos doados por cidadãos norte-americanos. Este esforço continuaria até meados de 1955, pouco depois de modificar seu nome para *Cooperative for American Relief Everywhere* (CARE), o que evidenciava a mudança em seu mandato, abrangendo o atendimento aos necessitados em outros continentes, como América Latina, Ásia e África. Na mesma época, o objetivo de sua missão também mudaria, passando a enfocar também ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico⁵⁸.

O pós-guerra também permitiu o surgimento de grandes agências religiosas de assistência humanitária. Depois do final da guerra contra o Japão, o reverendo norte-americano Bob Pierce iniciou um trabalho de evangelização na China e, posteriormente, na Coréia, onde ele começou a desenvolver um plano de arrecadação de recursos junto aos fieis norte-americanos para financiar ajuda para crianças no Sudeste Asiático. Em 1950, Pierce cria a *World Vision* nos Estados Unidos, e no decorrer dos anos 1950 e 1960, a World Vision expandiu suas atividades globalmente, apoiada por uma rede de igrejas evangélicas norte-americanas. Em 1977, ela é reestruturada, abrigando entidades filiadas em outros países através da *World Vision Internacional* (WVI), atualmente uma das principais ONGs humanitárias do mundo. Outra instituição humanitária de orientação religiosa criada no pós-guerra foi a *Lutheran World Relief* (LWR), que inicialmente se preocupava em ajudar os luteranos europeus (basicamente austríacos e alemães), que, na visão dos luteranos norte-americanos, eram menosprezados pelos esforços oficiais das Nações Unidas. Podemos citar também a *Catholic Relief Services* (CRS), criada pela associação de bispos católicos norte-americanos como uma forma de articular os esforços de caridade desenvolvidos pela Igreja nos Estados Unidos para as vítimas da guerra na Europa⁵⁹.

⁵⁸ Ibid, posição 1426-1442.

⁵⁹ Barnett (2011, posição 2495) aponta que a criação da CRS foi incentivada pelo governo norte-americano, que a enxergava como um canal de comunicação e de apoio com o Vaticano no final da guerra e no pós-guerra; tanto que os primeiros projetos externos realizados pela CRS foram financiados por Washington.

3. Dos feridos de guerra aos pobres do Terceiro Mundo: o humanitarismo entre o desenvolvimentismo e a Guerra Fria

3.1 A emergência da agenda desenvolvimentista

A destruição total resultante da guerra influenciou a forma como alguns humanitários enxergavam a questão da “necessidade”. Inicialmente, tanto durante a guerra quanto nos primeiros momentos após sua conclusão, a ajuda emergencial era o foco de ação: medicar os feridos, remediar os doentes, alimentar os famintos, abrigar os desabrigados. Este trabalho evoluiu no decorrer do pós-guerra para ações de médio e longo prazo, de reconstrução dos países arrasados pelo conflito, ao mesmo tempo em que as ações emergenciais se mantinham, aliviando o sofrimento em outras crises humanas. Claramente a partir do final da Segunda Guerra, podemos enxergar a emergência de uma agenda desenvolvimentista de ação, paralela à agenda humanitária. Estas agendas se mantinham paralelas, mas na maior parte das vezes elas também eram indiferentes uma à outra. Algumas agências (como a *Save the Children*, CARE, World Vision International, etc.) desenvolviam ações nestes dois campos, mas mantinham as diferenciações entre um campo e outro: ajuda emergencial se dava em contextos de graves crises humanas, onde a necessidade fosse severa; e a ajuda para o desenvolvimento ocorria em situações de pobreza e subdesenvolvimento, não necessariamente ligadas a uma guerra. Esta diferenciação se manteve pelo menos até o final da Guerra Fria.

É importante observar a emergência desta agenda desenvolvimentista para observar a resposta política às crises humanitárias decorrentes da Segunda Guerra. Sob a égide do projeto multilateral das Nações Unidas, ainda durante a guerra, as nações aliadas, sob a influência dos Estados Unidos, criaram a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), em 1943. O principal objetivo da UNRRA era "planejar, coordenar, administrar ou providenciar a administração de medidas para alívio das vítimas de guerra em qualquer área sob o controle de qualquer uma das Nações Unidas através do provimento de comida, alimentos, roupas, abrigo e outras

necessidades básicas, serviços médicos entre outros”⁶⁰. Criou-se assim um nível de governança internacional para os esforços humanitários, algo inédito até aquele momento; como Barnett (2011, posição 2422) aponta, isto custou às organizações humanitárias (principalmente as norte-americanas) um pedaço de sua autonomia operacional.

A UNRRA auxiliou na repatriação de milhões de pessoas por toda a Europa, além de auxiliar os sobreviventes dos campos de concentração e prisioneiros de guerra abandonados na Alemanha. Em três anos de operação, foram gastos mais de US\$ 3,6 bilhões em esforços humanitários, em repatriamento e em reabilitação econômica⁶¹. A pressão das necessidades de ajuda no imediato pós-guerra fez com que as Nações Unidas criassem outros órgãos para atender a demanda. Em outubro de 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization*, FAO em inglês), com o objetivo de reconstruir a agricultura, a pesca e a produção de alimentos da Europa pós-guerra. Em dezembro de 1946, alguns recursos residuais do UNRRA serviram de base para a criação do *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) inicialmente um empreendimento temporário, com o objetivo de providenciar a alimentação de crianças afetadas pela guerra na Europa. No mesmo ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) também foi criada, com o propósito de prover assistência técnica e ajuda para os governos em matéria de saúde pública. Em 1947, com o encerramento das atividades do UNRRA⁶², as Nações Unidas criaram a Organização Internacional para Refugiados (*International Refugee Organization*, IRO), que posteriormente foi substituída pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Do ponto de vista jurídico, a Segunda Guerra também trouxe mudanças para o Direito Internacional Humanitário. Primeiro, através das declarações que

⁶⁰ Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 9/11/1943. In: <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431109a.html>

⁶¹ Maxwell & Walker (2008), e-book *Kindle*, posição 1232.

⁶² Em parte, por causa de pressões do governo norte-americano, que não aprovava o trabalho de repatriamento da agência em países sob a influência política e militar da União Soviética. A partir de 1948, os recursos norte-americanos que eram destinados ao UNRRA foram canalizados para o Plano Marshall.

fundamentaram a criação das Nações Unidas, como a Carta de São Francisco (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e a Convenção sobre Prevenção e Punição para o Crime de Genocídio (1948), que expressam uma preocupação clara com a integridade humana e com os direitos básicos de cada ser humano. E segundo, através de reformas nos próprios acordos do Direito Internacional Humanitário, mais notadamente a assinatura da quarta Convenção de Genebra (1949), relativa à proteção de pessoas civis em tempos de guerra.

No final dos anos 1940, as necessidades emergenciais da Europa pós-guerra já tinham sido atendidas, e tensões emergiam entre os dois principais países da coalizão vencedora da guerra, os Estados Unidos e a União Soviética. A Europa estava aliviada, mas ainda sofria com as dificuldades em reconstruir sua economia, sua burocracia, e suas sociedades. As insatisfações populares davam espaço para a ascensão de partidos comunistas na Europa Ocidental, o que desagradava bastante os Estados Unidos. Em 1948, os esforços norte-americanos passaram a ser canalizados pelo Plano Marshall, financiando a reconstrução da Europa Ocidental, em detrimento dos canais desenvolvidos no imediato pós-guerra. A agenda também mudava: as preocupações humanitárias emergenciais eram substituídas pelas considerações sobre desenvolvimento socioeconômico em médio e longo prazo.

3.2 Do centro à periferia: o humanitarismo na Guerra Fria

Enquanto a Europa era reconstruída, as instituições humanitárias do pós-Segunda Guerra se mantiveram ativas, mas agora seu objeto de preocupação não estava mais no centro do sistema internacional, mas em sua periferia⁶³. Mal terminada a Segunda Guerra, surgiu o temor de que as duas superpotências vencedoras, os Estados Unidos e a União Soviética, dada a completa incompatibilidade política, econômica e estratégica, empreendessem mais uma guerra de dimensão global, com

⁶³ Como Barnett (2011, posição 2924) aponta, “After World War II, though, places once neglected by those in the West became objects of concern at times of war or natural disasters. (...) The discourse of humanity and international community made it more difficult to defend selective attention. The Cold War invested nearly all conflicts around the world with geopolitical significance, incidentally bringing attention to mass suffering in otherwise forgotten places. (...) It was easier than ever before to mobilize action on behalf of distant strangers and more difficult to justify indifference.”

um elemento a mais: o poder nuclear que as duas nações possuíam a partir dos anos 1940. No entanto, a peculiaridade desta “guerra” era exatamente o fato de não haver perigo dela: como Hobsbawn esclarece, “apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados (...) os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência”⁶⁴. Desse modo, ambas as superpotências mantinham sua zona de influência e reconheciam o poder do oponente sobre seu bloco, e se comprometiam em não tentar intervir um sobre o outro. Isto não significava que tensões entre estes blocos não resultassem em confronto, mas este envolvia países satélites das superpotências, através dos quais elas mediam sua força sem se comprometer formalmente.

Junto com a construção das novas superpotências mundiais, veio o desmonte dos antigos impérios coloniais europeus na África e na Ásia. Na maior parte das vezes, esta descolonização foi sangrenta e resultou em Estados instáveis, desorganizados, fragmentados politicamente, socialmente e economicamente. Da mesma forma que a Europa pós-guerra, estes novos países eram incapazes de lidar sozinhos com as necessidades de sua população; estes países demandavam ações externas imediatas e projetos de longo prazo. A agenda desenvolvimentista ganhou proeminência durante este período de descolonização: tanto governos (principalmente as superpotências) quanto algumas agências humanitárias (que já desenvolviam ações de médio e longo prazo na Europa pós-guerra) guiaram sua atuação nestes países pela lógica da promoção do desenvolvimento econômico.

Pelo lado dos governos, a ajuda ao desenvolvimento servia como arma para garantir sua influência sobre determinado país ou região; foi sob esta lógica que os Estados Unidos, a partir do governo de John F. Kennedy, criaram a *United States Agency for International Development* (USAID) e o *Peace Corps* em 1961. A USAID concentrava os esforços de ajuda emergencial e de promoção do desenvolvimento internacional por parte do governo norte-americano, enquanto o *Peace Corps* servia como uma força de voluntários, com o objetivo de promover assistência técnica em questões de pobreza e desenvolvimento, além de reforçar as relações norte-

⁶⁴ Hobsbawn (2005), p. 224.

americanas com os países do Terceiro Mundo. Ambas foram criadas sob a sombra da Revolução Cubana de 1959, e estavam claramente ligadas ao projeto norte-americano de ampliar sua influência contra o expansionismo soviético pós-guerra. Muitas das agências humanitárias norte-americanas acompanharam os esforços norte-americanos no Terceiro Mundo: desde a Primeira Guerra, as relações entre entidades humanitárias e governo eram bastante estreitas. Depois da Segunda Guerra, muitas destas agências passaram a receber financiamento governamental para suas atividades no exterior. Em parte, isto explica o entusiasmo com o qual estas organizações aderiram à agenda desenvolvimentista norte-americana.

Já pelo lado das agências humanitárias, principalmente as europeias, a agenda desenvolvimentista servia como um tipo de instrumento de “conscientização” das massas. A ajuda para o desenvolvimento do Terceiro Mundo era enxergada como uma forma de permitir a autonomia econômica destes países. Claramente influenciada por alguns teóricos anti-imperialistas de esquerda, como Frantz Fanon, e por movimentos reformistas progressistas católicos, esta abordagem desenvolveu dentro de algumas organizações humanitárias e de desenvolvimento um espírito “terceiro-mundista”. Da mesma forma que alguns cristãos enxergavam a caridade como uma forma de justiça social e de autonomia, estes desenvolvimentistas viam a ajuda como instrumento de libertação e autonomia⁶⁵.

Se o desenvolvimentismo permitia às agências adotar um posicionamento político, a ação humanitária *stricto sensu* impedia qualquer intromissão de questões políticas em seu universo. Foi a realidade da Guerra Fria que forçou os humanitários tradicionais a pensar, pela primeira vez, nas diferenças entre o campo da política e o humanitarismo. Por exemplo, os agora clássicos princípios humanitários da Cruz Vermelha⁶⁶ somente tornaram-se oficiais em 1965, mais de um século depois da

⁶⁵ Rufin (1994), p. 82-83.

⁶⁶ Neutralidade (a ajuda não deve atender aos interesses específicos de nenhuma das partes em conflito), imparcialidade (a ajuda não deve se submeter a outros critérios que não sejam apenas o da necessidade das vítimas), humanidade (atenção a todos os povos), independência (a ajuda não deve estar ligada a nenhuma das partes em conflito), além de unidade (apenas uma Sociedade Nacional em cada país), universalidade (igualdade e solidariedade entre as Sociedades Nacionais), e serviço voluntário (a ajuda não deve procurar obter nenhum tipo de lucro). In: The Fundamental Principles, ICRC: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jmft.htm>.

criação do CICV. A experiência do CICV na Guerra da Coréia (1950-1953) foi importante para esta definição.

No final de 1950, o governo da Coréia do Norte levou às Nações Unidas acusações contra os Estados Unidos sobre a utilização de armas químicas no conflito. Esta acusação foi apoiada por várias Sociedades Nacionais de países comunistas e levada para o CICV⁶⁷. A resposta da Cruz Vermelha Americana foi pesada contra suas companheiras comunistas. Em carta para o então presidente do CICV, Paul Ruegger, a liderança da CVA declarou: “Heavy communist losses during the winter and spring have been followed by malicious communist propaganda alleging that UN forces have resorted to bacteriological and chemical warfare”⁶⁸. Em resposta às tentativas das Sociedades Nacionais de manipular o Comitê para os propósitos políticos dos governos envolvidos no conflito, Ruegger respondeu que o CICV não estava em posição de fazer qualquer tipo de julgamento em relação à guerra, e que mantinha em seu papel de ser apenas um meio de comunicação entre as partes.

As acusações continuaram, e em março de 1952, o governo norte-americano negou categoricamente as alegações, e pediu que uma parte neutra, como o CICV, investigasse as acusações. Em seguida, Ruegger respondeu à proposta norte-americana, aceitando-a, e contactou os governos norte-coreano e chinês, oferecendo os préstimos da futura comissão de investigação. Nenhum dos países respondeu à proposta do CICV, mas o governo comunista de Pequim tornou públicas suas críticas e reservas quanto à atuação do CICV no conflito entre as Coréias, acusando-o de servir ao imperialismo norte-americano⁶⁹. Os países comunistas não enxergavam o CICV como uma entidade neutra, ou suficientemente imparcial. Dada à sugestão norte-americana da comissão de investigação, a aceitação da proposta por parte do CICV, e a

⁶⁷ Por exemplo, o presidente da Cruz Vermelha albanesa, Vera Pojani, em carta para ao CICV de junho de 1951, acusou os Estados Unidos de cometerem crimes bárbaros contra o povo norte-coreano ao utilizar armas bacteriológicas. Esta acusação foi reforçada por declarações públicas dos líderes da Cruz Vermelha húngara, polonesa, e romena.

⁶⁸ Rieffer-Flanagan (2009), p. 901.

⁶⁹ Ibid, p.904.

percepção geral da orientação pró-Occidente do Comitê, o trabalho da Cruz Vermelha Internacional não parecia neutro dentro da dinâmica do conflito⁷⁰.

Este episódio gerou uma percepção entre as principais organizações humanitárias, e em especial o CICV, durante a Guerra Fria de que o conflito bipolar limitava ainda mais o poder de ação dos agentes humanitários em situações de conflito, o que levava a valorizar ainda mais o princípio da neutralidade. No entanto, isto teria um preço para a prática humanitária.

⁷⁰ Outro problema era jurídico. O CICV se esforçou para manter seu programa de atenção aos POW, mas teve dificuldades com o governo norte-coreano. Como os Estados Unidos, ainda que estivessem envolvidos no conflito, não declarou formalmente guerra à Coreia do Norte, em tese os combatentes feitos prisioneiros durante o conflito não eram juridicamente prisioneiros de guerra. Por causa disso, o governo chinês negou sistematicamente o acesso do CICV a seus “prisioneiros de guerra” norte-americanos. Outra dificuldade era que as partes envolvidas no conflito coreano não eram signatárias da recém-assinada Convenção de Genebra sobre a proteção de civis em tempos de guerra, o que tornava o acompanhamento da situação dos civis ainda mais problemática.

4. O “sem-fronteirismo” e o “direito de ingerência humanitária”: os caminhos para um “novo humanitarismo”

4.1 Biafra e a emergência do “sem-fronteirismo”: desafio à neutralidade

Se Solferino influenciou a construção de um projeto humanitário para a guerra, Biafra transformou este mesmo projeto, um século depois. Nas margens da geopolítica internacional, num conflito distante das “grandes questões” da época, como o conflito entre árabes e israelenses, ou mesmo a Guerra Fria, o humanitarismo encontrou seu ponto de reflexão, seu primeiro momento de reforma.

Em maio de 1967, a região de Biafra, que agrega quase 1/4 do território da República Federal da Nigéria a sudoeste, declarou unilateralmente sua independência em relação ao governo nigeriano. Ainda que esta região englobasse diversas áreas diferentes, com diversas etnias, a maioria étnica de Biafra era cristãos Igbo, e os principais poços petrolíferos nigerianos estavam nesta área⁷¹. Dada à lógica da política internacional da bipolaridade, as Nações Unidas ignoraram os conflitos na Nigéria, argumentando serem de natureza interna e, por isso, fora do escopo da organização⁷². Além disso, a causa separatista não possuía apoio internacional, de tal forma que tanto o Reino Unido quanto a União Soviética enviaram ajuda militar para o governo nigeriano contra os separatistas de Biafra.

A estratégia militar do governo federal nigeriano para enfrentar os rebeldes consistia basicamente em cortar não apenas as fontes de recursos financeiros

⁷¹ A separação de Biafra da Nigéria era apenas o auge de um processo de tensão entre grupos étnicos diferentes, de disputas de poder entre estas etnias. Em 1966, mais de 30 mil nigerianos Igbo que viviam no norte do país foram assassinados, e mais de um milhão de pessoas fugiram da região, indo para Biafra.

⁷² Barnett (2011, posição 3050) aponta que, mesmo com o frenesi causado pela crise em Biafra, a ONU manteve-se calada. Segundo ele, além do argumento de que o conflito era interno e fora do escopo das Nações Unidas, o então secretário-geral U Thant tinha em mente o fracasso da organização no Congo, no começo dos anos 1960, que custou a vida de seu antecessor Dag Hammarskjöld. O não-envolvimento da ONU em Biafra se replicou em suas agências que atuavam no campo humanitário. A ACNUR, que desde sua criação já tinha conseguido ampliar seu escopo de ação, também não se envolveu em Biafra, temendo que uma abordagem intervencionista chamasse a atenção das principais potências, o que seria contraproducente para a entidade (Ibid, posição 3135). A única exceção foi a UNICEF, que já estava presente na região antes do conflito (Ibid, posição 3149)

(bloqueio ao petróleo produzido em Biafra, de forma que não fosse vendido internacionalmente), mas também suas linhas de suprimento básico. Militarmente, esta estratégia foi bem-sucedida: Biafra estava praticamente derrotada em janeiro de 1970, quando seus líderes fugiram do país. No entanto, as consequências humanitárias de tal bloqueio foram graves, incluindo mortes por inanição e por falta de medicamentos básicos. Ainda que as estimativas sejam bastante irregulares, o número de mortos em Biafra decorrentes do bloqueio nigeriano indica entre centenas de milhares até mais de dois milhões de pessoas⁷³.

Em 1969, temendo que a ajuda humanitária prestada à Biafra estivesse acobertando o envio de apoio militar aos rebeldes, o governo nigeriano impediu que o CICV enviasse diretamente sua ajuda para a região, permitindo apenas que mantimentos e voluntários fossem levados à Biafra à luz do dia, através de aviões da própria Nigéria, previamente inspecionados por agentes de segurança nigerianos. As autoridades de Biafra negaram permissão para os voos diurnos, e os trabalhos do CICV passaram a ser seriamente comprometidos. Ainda que se submetesse às condições do governo nigeriano, o CICV tentou negociar alguns pontos, de forma a permitir a entrega do mínimo de ajuda necessária para Biafra. Na mesma época, diversas organizações religiosas de assistência continuaram enviando ajuda para a região separatista, através de comboios aéreos, enfrentando as autoridades nigerianas⁷⁴.

A tragédia humana de Biafra acabou se sobrepondo à luta separatista, principalmente aos olhos do público ocidental. A crise humanitária resultante da guerra foi a primeira televisionada da História, acompanhada quase diariamente por jornalistas norte-americanos e europeus, que enviavam notícias sobre a evolução da crise para os lares ocidentais. Esta sobreposição não ocorreu apenas dentro da opinião pública ocidental, mas principalmente entre os agentes humanitários presentes em Biafra. Dada as dificuldades de ação impostas pelo governo nigeriano, assistiu-se a uma assimilação entre a causa separatista e a causa humanitária. Para muitos dos trabalhadores humanitários em Biafra, ajudar a causa separatista era uma causa ética e humanitária, pois apenas a vitória de Biafra poderia garantir o fim das restrições

⁷³ Maxwell & Walker (2008), posição 1486.

⁷⁴ Ibid, posição 1489.

nigerianas e, assim o fim da crise. O governo separatista de Biafra também se aproveitou desta assimilação e tentou angariar mais apoio internacional à sua luta contra a Nigéria, espalhando pela imprensa internacional imagens de crianças famintas e acusações de genocídio por parte da Nigéria contra os Igbos. O governo também se aproveitou do espírito de boa vontade dos humanitários com a causa de Biafra, ao exigir que a ajuda humanitária irregularmente destinada para a região fosse feita através de seus próprios aviões, trazendo junto munições e armas para os combatentes separatistas⁷⁵.

A lógica por trás deste raciocínio subvertia totalmente os princípios humanitários até então unânimes dentro do humanitarismo. Tomar posição dentro do conflito ia totalmente contra o conceito de neutralidade, da forma como o CICV defendia. Esta postura poderia comprometer os demais princípios humanitários e, conseqüentemente, o “espaço humanitário” tão caro para a Cruz Vermelha. A atuação do Comitê em Biafra passou a ser abertamente questionada, não apenas pela mídia internacional, mas também pelos seus próprios trabalhadores na Nigéria.

A principal consequência de Biafra para o sistema humanitário internacional foi a primeira ruptura clara observada dentro da estrutura do CICV. Para muitos dos seus voluntários em Biafra, o silêncio do CICV em relação às violações cometidas pelo governo nigeriano era inaceitável, e ia contra o discurso da Cruz Vermelha de preocupação com as vítimas. Além disso, o fantasma da atuação do Comitê durante o Holocausto também foi retomado, pressionando os líderes da Cruz Vermelha Internacional por uma mudança de postura em relação às violações do Direito Internacional Humanitário. Com o CICV mantendo sua postura neutra, o caminho para este grupo “rebelde” foi a ruptura com o *establishment* de Genebra. Em 1971, parte do grupo de médicos e enfermeiros voluntários da Cruz Vermelha francesa, presentes em Biafra, criou os *Médecins Sans Frontières* (MSF), liderados pelo francês Bernard Kouchner⁷⁶.

⁷⁵ Polman (2010), p. 117-120.

⁷⁶ Maxwell & Walker (2008), posição 1517.

Kouchner e seus colegas franceses eram veteranos das manifestações estudantis de maio de 1968. A influência progressista e esquerdista dos fundadores do MSF casava-se com uma longa ideologia intervencionista francesa, que remonta a *mission civilatrice* do século XIX, e que justificava a intervenção estrangeira para melhoria das condições humanas⁷⁷. Para os “sem-fronteiristas”, a causa em si justifica a ação, e a lei perde seu caráter restritivo. Como o próprio Kouchner definiu posteriormente, “para mudar a lei, nós tivemos de nos tornar ilegais”⁷⁸. A proposta dos “médicos franceses” era manter os princípios fundamentais do humanitarismo dunantiano – independência, imparcialidade, humanidade e neutralidade – mas sem considera-los “dogmas” os quais a ação humanitária deveria obrigatoriamente seguir.

Isto era mais claro em relação ao princípio da neutralidade: para o MSF, a neutralidade não pode significar confidencialidade, mas simplesmente o não-comprometimento da ajuda com nenhuma das partes em conflito. Esta interpretação da neutralidade expunha um conceito novo, e que seria capital para o desenvolvimento do próprio MSF: a “liberdade de crítica ou de denúncia”, ou *témoignage*. Assim, os agentes humanitários teriam a liberdade de expressar sua opinião em relação à crise humanitária. No entanto, a forma como a *témoignage* poderia ser empreendida não era clara dentro do MSF: estas declarações públicas poderiam incluir a divulgação de violações contra os direitos humanos, mesmo que não sejam ligados diretamente ao trabalho do MSF? Uma ala dentro da organização, que Barnett (2011) chama de “biafristas”, defendia que sim, enquanto outro grupo (os “tonusianos”, jornalistas e médicos ligados a uma proeminente revista médica francesa, a *Tonus*) dizia ser impossível prover ajuda e denunciar crimes contra os direitos humanos ao mesmo tempo.

⁷⁷ Rufin (1994), p. 88-89.

⁷⁸ Kouchner, *Les guerriers de la paix: du Kosovo à l'Irak*, Grasset; *The Changing Role of Humanitarianism: A Study Guide to the Work of Bernard Kouchner*, Twenty-third Annual Morgenthau Memorial Lecture, 22/09/2004, Carnegie Council, <http://www.carnegiecouncil.org/resources/publications/morgenthau/5001.html>.

4.2 Sudeste Asiático: o humanitarismo no xadrez da Guerra Fria

Se Biafra foi um ponto de reflexão dentro do humanitarismo europeu, o Vietnã representou o mesmo papel para o humanitarismo norte-americano: a era da inocência entre as agências humanitárias norte-americanas foi abruptamente encerrada na longa e sangrenta Guerra do Vietnã.

Since World War II American agencies such as CARE and Catholic Relief Services had developed a comfortable arrangement with the United States government - the United States generously funded their activities, and these agencies, in return, acted in ways that furthered U.S. foreign policy. This arrangement, though, hinged on the presumption that their interests coincided and that others did not impugn their motives.⁷⁹

As agências humanitárias norte-americanas – principalmente as de caráter religioso, como a CRS – se alinhavam à política externa norte-americana, por enxergar a necessidade de se conter o avanço do comunismo e de promover as ideias e as instituições norte-americanas. Assim, a ajuda humanitária servia aos interesses estratégicos norte-americanos, sem que isso necessariamente significasse uma instrumentalização em si, já que estes interesses coincidiam com os das agências humanitárias.

Até a segunda metade dos anos 1960, este raciocínio se manteve dentro da comunidade humanitária norte-americana. No entanto, a partir da fase mais sangrenta do conflito, no final daquela década, os agentes humanitários começaram a enxergar a presença militar norte-americana como causa da crise humanitária, e não como solução⁸⁰. Esta noção do poder militar norte-americano servindo como fonte da crise humanitária em si ficou clara quando o Camboja foi arrastado para a guerra⁸¹.

⁷⁹ Barnett (2011), e-book *Kindle*, posição 3285.

⁸⁰ Larry Pezzullo, então presidente da CRS, resumiu este processo alguns anos depois: “It is in many ways remarkable that relative stability among potentially conflicting policy goals should have lasted as long as it did. It was not until Vietnam, I think, that the tensions and conflicts present in the mixture became fully apparent in a public sense. The war in Vietnam produced many casualties at home and in the rice paddies, and one of them was the notion that political and humanitarian goals could be uniformly pursued in harmony. From the sixties onward, we came to see the world and our place in it as substantially different from the post-World War II era. Both the government and the private agencies shed their innocence to one degree or another and often found themselves in opposition as to the goals the country should pursue in the conduct of its international relations. This did not mean that the humanitarian agenda was removed from the foreign policy debate. It did mean, however, that the close identity of view and purpose that official organizations and the private humanitarian groups had largely

No contexto dos bombardeios norte-americanos ao país no final da guerra no Vietnã, uma violenta guerra civil varreu o país, concluída em 1975 com a vitória do Khmer Vermelho, um grupo de tendência marxista radical. Por quase cinco anos, o Camboja ficou isolado do resto do mundo. O Khmer Vermelho destruiu todas as bases sociais e culturais então existentes, arrastou milhões de pessoas para campos coletivizados, assassinou outros milhões de “inimigos reacionários” (intelectuais, ex-funcionários públicos, etc.), e colocou o país em guerra contra o recém-reunificado Vietnã comunista. Por fim, em 1979, tropas vietnamitas invadiram o Camboja, desalojando o Khmer Vermelho da maior parte do território cambojano, e estabelecendo outro governo alinhado a Hanói.

Duas crises emergiram destes conflitos. Primeiro, com o avanço das tropas vietnamitas, milhares de cambojanos fugiram para a fronteira do país com a Tailândia ou se abrigaram em acampamentos controlados pelas forças restantes do Khmer Vermelho. E segundo, os anos de destruição do regime do Khmer, junto com os efeitos da invasão vietnamita, tinham imposto àqueles que permaneceram no país necessidades diversas. O tabuleiro de forças político-militares e de necessidades humanitárias no Camboja estava montado⁸².

Logo após ocupar Phnom Penh, o novo governo enviou uma carta para o CICV e para a UNICEF, requisitando ajuda humanitária para o país. No entanto, o governo exigia das agências que a ajuda fosse distribuída pelo próprio governo, e não queria que a ajuda fosse destinada para os campos de refugiados na Tailândia nem para as zonas controladas pelo Khmer Vermelho⁸³. As exigências feitas pelo novo governo levantaram uma discussão intensa dentro das principais agências humanitárias; ao

shared came into serious question and was not infrequently rejected outright.” Barnett (2011), posição 3317.

⁸¹ Inicialmente, o reino do Camboja era neutro no conflito vietnamita, mas as forças norte-vietnamitas exploravam a fronteira com o Vietnã, estabelecendo canais de abastecimento e de comunicação militar com os grupos vietcongues (guerrilheiros comunistas sul-vietnamitas) no sul. Em resposta, o então presidente norte-americano Richard Nixon autorizou diversos bombardeios ao Camboja, que resultou na queda da monarquia e no estabelecimento de um regime militar pró-Washington. A continuidade dos ataques norte-americanos, no entanto, minou o apoio popular ao governo, jogando o país numa guerra civil.

⁸² Barnett (2011), posição 3346.

⁸³ Ibid, posição 3356; Forsythe (2005), p. 79.

mesmo tempo em que a necessidade da ajuda por parte dos cambojanos era grande, o formato proposto por Phnom Penh ia contra os preceitos humanitários básicos de humanidade e neutralidade. Pouco tempo depois, debaixo de protestos de outras agências humanitárias, uma coalizão de ONGs, liderada pela Oxfam, empreendeu negociações paralelas com o governo cambojano, e começou a operar dentro do país, aceitando as condições impostas. Na época, estas organizações conseguiram captar mais de US\$ 40 milhões em recursos para ajuda, uma soma sem precedentes para uma operação humanitária, e muito maior do que o próprio orçamento global da Oxfam na época⁸⁴.

O governo tailandês também não cooperava com as agências humanitárias no que se referia aos campos de refugiados cambojanos em seu território. Em parte por não querer se envolver com o conflito no país vizinho, a Tailândia pressionava as agências da ONU e as organizações humanitárias para resolver o mais rápido possível o problema dos refugiados⁸⁵. Nas zonas controladas pelo Khmer Vermelho, as condições eram ainda piores, pelo fato de seus líderes não confiarem nas agências humanitárias ocidentais⁸⁶. A pressão política ocidental também era sentida na situação cambojana: Estados Unidos e China viam o Vietnã como uma ameaça regional aos seus interesses, e por muito tempo continuaram reconhecendo o governo do Khmer Vermelho, inclusive dentro das Nações Unidas, em detrimento do governo instalado em Phnom Penh⁸⁷. Isto se refletia na forma como estes países queriam (principalmente os EUA), enquanto doadores de recursos para as operações, que a ajuda fosse entregue.

4.3 O “espetáculo humanitário”: o humanitarismo como uma “causa”

A experiência cambojana teve efeito sobre o desenvolvimento do MSF. As diferenças internas entre aqueles que defendiam uma abordagem expositiva das crises humanitárias, juntando *advocacy* com ação humanitária, e aqueles que defendiam uma linha de ação humanitária mais efetiva e menos midiática, ficaram mais claras no

⁸⁴ Maxwell & Walker (2008), posição 1550.

⁸⁵ Forsythe (2005), p.79.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Barnett (2011), posição 3346; Maxwell & Walker (2008), posição 1555.

final dos anos 1970. Durante a crise humanitária no Camboja, o MSF montou um acampamento quase autônomo para atender aos refugiados cambojanos na fronteira tailandesa; Claude Malhuret dirigiu este acampamento por um ano, lutando para obter suprimentos junto ao restante do MSF. Ao retornar a Paris, Malhuret acusou o MSF de ser uma “máquina vazia”, que gastava muita energia em operações midiáticas e economizava com a ação humanitária prática⁸⁸. Para ele, o MSF precisava se tornar mais profissional e organizado; até aquele momento, o MSF enviava médicos recém-formados ou estudantes de medicina voluntários para os cenários de crise, sem treinamento adequado, e muitas vezes não havia uma agenda de ação pré-determinada.

A proposta de Malhuret pensava o MSF mais burocratizado e profissionalizado, o que os antigos “biafristas”, com Bernard Kouchner a frente, contestavam. Para os mais radicais, estas mudanças sacrificariam a orientação revolucionária da organização, seu espírito aventureiro e desprendido, e poderiam transformar o MSF numa entidade de burocratas da miséria e tecnocratas da caridade⁸⁹.

Em 1975, com a vitória dos norte-vietnamitas e vietcongues sobre o Vietnã do Sul, e a decorrente reunificação do país, muitos vietnamitas do sul fugiram da perseguição política que se seguiu à queda de Hanói, frequentemente em botes. Estas pessoas procuravam se refugiar nos países vizinhos, mas muitas vezes os governos não permitiam seu desembarque; alguns viravam alvos de ataques de barcos piratas, além de sequestros. Esta situação foi se prolongando, na medida em que o Vietnã vivia uma grave crise econômica, além da guerra contra chineses na fronteira norte e contra o Khmer Vermelho na fronteira sudoeste. No final dos anos 1970, o problema dos *boat people* tornou-se uma causa bastante popular na França, com a criação de um comitê de notáveis franceses, incluindo Jean-Paul Sartre e Raymond Aron, que tinha como objetivo resgatar estas pessoas. Na mesma época, este grupo contatou Kouchner para organizar o resgate. Kouchner usou seu peso político e o nome do MSF para organizar a operação *Un Bateau pour le Vietnam*.

⁸⁸ Barnett (2011), posição 3396.

⁸⁹ Ibid, posição 3401.

Os reformistas dentro do MSF enxergavam nesta operação dois problemas. Primeiro, a tendência de Kouchner em assumir um papel midiático, usando o MSF como pano de fundo para ações “heroicas”, mesmo sem a autorização da própria organização. E segundo, a operação em si poderia ser humanitariamente contraproducente, por incentivar que mais vietnamitas fugissem do país⁹⁰. Em maio de 1979, a assembleia anual do MSF decidiu pela proposta reformista de Malhuret. Kouchner e seu grupo saíram da organização, e no ano seguinte eles criaram os *Médecins du Monde* (MdM).

Ainda que o MSF tenha rejeitado a visão midiática de Kouchner sobre ação humanitária, esta tendência era visível em outras agências humanitárias. Se no Camboja os trabalhadores humanitários tinham sido confrontados com os limites do apoio de seus financiadores oficiais, a crise etíope dos anos 1980 os fez lembrar do poder da mídia para angariar apoio popular no Ocidente, como tinha ocorrido em Biafra no final dos anos 1960.

No começo da década de 1980, a região denominada “Chifre da África” enfrentava um período severo de seca, que afetava diretamente a produção agrícola e pecuária local⁹¹. A instabilidade política na Etiópia⁹² e as deficiências do governo etíope em responder aos efeitos da seca – a resposta era tardia, e sempre orientada por questões políticas – contribuíram para que a crise se tornasse uma grave emergência humanitária.

Inicialmente, pelo fato da Etiópia ser então aliada da União Soviética, os Estados Unidos se mostraram reticentes em enviar ajuda para o país, dando pouco

⁹⁰ Ibid, posição 3431-3437.

⁹¹ No decorrer dos anos 1970, períodos de secas tinham se tornado frequentes na região; acredita-se que a instabilidade política no país, que resultou na queda do imperador etíope Haile Selassie por um grupo marxista de oficiais do exército, pode ser creditada em parte pela incapacidade do governo de Selassie em lidar com a crise decorrente desta seca, permitindo que surgisse uma crise alimentar e que milhares de pessoas morressem de fome no país (Maxwell & Walker, posição 1671).

⁹² O governo etíope era alinhado politicamente à União Soviética, no contexto da Guerra Fria. A partir do seu estabelecimento, a agricultura foi coletivizada, e as atividades econômicas privadas foram restringidas. Esta instabilidade econômica foi acentuada pelos efeitos da seca sobre a produção agrícola, resultando na sua diminuição brutal. Esta situação de seca, instabilidade econômica, e produção agrícola declinante servia como combustível para o conflito interno, principalmente nas regiões de Eritreia e de Tigré, ao norte da Etiópia. Para estas regiões, o governo central etíope restringia o envio de ajuda para as vítimas da fome, instrumentalizando-a em favor de seus interesses políticos e estratégicos (Maxwell & Walker, posição 1679).

apoio financeiro para as agências humanitárias norte-americanas. Em outubro de 1984, a BBC realizou uma reportagem sobre a fome etíope, mostrando imagens desoladoras de crianças famintas, pessoas desnutridas, pobreza e miséria espalhadas pelo país. Repentinamente, a mídia ocidental começou a cobrir intensivamente a crise na Etiópia e da mesma forma que Biafra tinha se tornado uma causa no final dos anos 1960 a fome etíope tinha se tornado “a” história do momento, “o” problema a ser resolvido. Imagens de trabalhadores humanitários carregando sacos com mantimentos, alimentando crianças, segurando bebês no colo, inundaram o público ocidental. Assistiu-se a uma mobilização pública inédita: intelectuais, líderes políticos, e inclusive artistas, todos adotaram a crise etíope e incorporaram aquele espírito de compaixão intrínseco ao humanitarismo.

Consequentemente, a atenção pública dada à crise etíope se refletia na atenção das agências humanitárias sobre as vítimas da fome na Etiópia. Nenhuma outra crise antes da Etiópia reuniu tantas organizações humanitárias, entre as mais tradicionais (como a CARE, Oxfam, e Save the Children) e organizações menores criadas no calor do momento, e mais recursos financeiros para a ajuda. No entanto, boa parte do “sucesso” da causa humanitária na Etiópia se dava pela incapacidade de se observar o contexto político no qual a ajuda se desenvolvia⁹³. Da mesma forma que o governo cambojano tinha se aproveitado politicamente da ajuda humanitária enviada ao país, o governo etíope também o fazia. Boa parte da ajuda destinada aos etíopes famintos no norte do país, nas regiões separatistas de Tigré e de Eritreia, era desviada pelo governo, que a utilizava como arma para debilitar as forças opositoras nestas localidades. A fome em si também servia como uma arma para o governo etíope. A coletivização de fazendas e o reassentamento de milhares de pessoas foram intensificados durante o período de seca, resultando em mais fome.

A única das grandes agências humanitárias que protestou publicamente contra o governo etíope foi o MSF. No final de 1984, Rony Brauman, uma das principais lideranças do MSF, tornou pública sua objeção à forma como o governo etíope estava se aproveitando dos esforços humanitários empreendidos no país. Para o MSF, o próprio governo etíope era o responsável pela fome no país, na medida em que

⁹³ Maxwell & Walker (2010), posição 1718.

mantinha uma política brutal de reassentamento. Em resposta, o governo expulsou os funcionários da entidade, e limitou a ação de outras organizações humanitárias presentes no país. Entretanto, ao invés de ter a solidariedade das demais agências humanitárias, o MSF foi acusado por elas por ter sido negligente em relação às vítimas, procurando destaque internacional ao invés de ajudar a população etíope e abandonando a neutralidade tradicional do humanitarismo⁹⁴.

As experiências humanitárias dos anos 1970 e 1980 – principalmente Biafra, Camboja e Etiópia – tornaram evidentes as dificuldades conceituais e práticas da ação humanitária. Ao pensar na ajuda como um instrumento neutro e imparcial, os humanitários não tinham consciência de seu poder – para o bem e para o mal – sobre aqueles que a receberiam. Ao mesmo tempo, quando propunham uma ajuda apolítica, os humanitários ignoravam o contexto político no qual esta ajuda estava inserida. Se até o final dos anos 1980 as agências humanitárias podiam se omitir diante destas questões, as crises humanitárias na década de 1990 tornaram isso quase impossível.

4.4 Da ação midiática à ação política: o “direito de ingerência humanitária”

A partir da crise em Biafra, é possível enxergar uma tendência de politização do trabalho humanitário dentro da dinâmica dos conflitos e das crises nas quais está inserido. A relação entre política e humanitarismo sempre foi conturbada, mesclando momentos de aproximação com situações de afastamento: as fronteiras entre humanitarismo e política nunca foram claras, e sempre dependeram do contexto de sua época. No pós-Segunda Guerra, a ação humanitária se aproximou dos governos como forma de garantir sua viabilidade prática, e os governos (principalmente o norte-americano) utilizaram a ajuda humanitária como uma forma de construir apoio na Europa pós-guerra. Já durante a Guerra Fria, estes mesmos governos e as agências humanitárias procuraram se distanciar: para os humanitários, a neutralidade era vital num contexto de bipolaridade; para os governos, o humanitarismo não bastava para seus objetivos estratégicos, preferindo ações desenvolvimentistas.

⁹⁴ Ver Kennedy (2009).

No entanto, sempre se manteve uma tensão no que dizia respeito aos objetivos do humanitarismo e dos governos, e isto nos remete diretamente à relação entre ética e política, tratada pela filosofia ocidental desde Platão. A construção humanitária, por mais pragmática que possa ser (como no caso da neutralidade estrita do CICV), é uma construção moral, com motivos morais e objetivos igualmente morais. Em muitas ocasiões os objetivos humanitários não se encontraram com os objetivos políticos em crises humanitárias: foi o caso do Camboja, quando doadores e os governos envolvidos pressionavam as agências humanitárias a aceitar suas condições e submeter seu trabalho aos interesses políticos em questão. Situações como esta pressionavam os humanitários a racionalizar sua ação em seu sentido moral; por isso, considerações políticas eram menosprezadas pelos humanitários. O valor do princípio da neutralidade para o humanitarismo moderno surgiu deste raciocínio, da necessidade de diferenciar a prática humanitária, sob uma ética universalista, dos círculos da política e de sua “ética particular” do poder.

Desde os anos 1970 é possível enxergar algumas mudanças pontuais, que anteviam a grande transformação dos anos 1990. O exemplo mais singular é a trajetória de Bernard Kouchner a partir da crise de Biafra e da criação do MSF, no começo da década de 1970. Kouchner foi um dos primeiros dentro da comunidade humanitária a pensar numa ação humanitária que fosse articulada à ação política. Com o direito de denúncia pública – o *témoignage*, ou testemunho – desenvolvido dentro do MSF, Kouchner antevia um tipo de ação que integrava a prática humanitária tradicional com uma orientação de *advocacy*. Por isso, era fundamental “popularizar” as crises humanitárias, por meio dos veículos de comunicação e de mídia, de forma a pressionar politicamente as potências mundiais a agir. Nos anos 1980, as campanhas na mídia ocidental em prol da ajuda humanitária aos famintos da Etiópia evidenciaram o surgimento de uma “militância” humanitária que pressionava governos (e doadores) ocidentais a “agir” (e/ou doar).

Este “agir” também é um tipo de ação humanitária articulada com a política, numa espécie de releitura politizada do imperativo humanitário – os humanitários não têm apenas a responsabilidade, mas também o dever de ajudar àqueles que necessitam. Este imperativo politizado nos mostra um elemento importante para o

desenvolvimento do humanitarismo desde Solferino: a questão do acesso dos humanitários às vítimas. Pela ótica jurídica, o acesso dos agentes humanitários às vítimas em cenários de guerra ou catástrofe natural é garantido pelas Convenções de Genebra, da mesma forma que o acesso das vítimas à ajuda humanitária. Na prática, o acesso é frequentemente limitado pelos atores em conflito.

Esta situação impõe aos agentes humanitários restrições de natureza política: se um dos lados enxergar a ajuda como um instrumento dos interesses de seus adversários, obviamente ele vai negar o acesso dos humanitários às vítimas em suas áreas de controle. No decorrer do desenvolvimento do humanitarismo, principalmente durante a Guerra Fria, esta preocupação com o acesso alimentou o desenvolvimento dos famosos “princípios humanitários” que embasariam a ação dos agentes humanitários. Neste raciocínio, a neutralidade⁹⁵ (a ajuda não deve atender aos interesses específicos de nenhuma das partes em conflito) e a imparcialidade (a ajuda não deve se submeter a outros critérios que não sejam apenas o da necessidade das vítimas) servem como garantias políticas da “a-politização” da ajuda em si.

Mais do que o acesso, estes princípios em especial fundamentam a constituição do “espaço humanitário” defendido por Henry Dunant nos primórdios do CICV. Eles garantem aos agentes humanitários um espaço de trabalho – físico ou meramente discursivo – onde apenas os interesses das vítimas orientam as suas atividades, livres de pressões ou de interesses externos. Sem este “espaço humanitário”, a ajuda perde seu foco e se submete à dinâmica da guerra e aos interesses dos beligerantes ou de outras forças, corrompendo consequentemente os demais princípios do humanitarismo – humanidade, independência e imparcialidade. Esta limitação do humanitarismo ao seu “espaço” se reflete também no foco de suas atividades: a ajuda deve priorizar a emergência, a provisão de alimentos, remédios e cuidados médicos para vítimas – ou seja, eram objetivos pouco ambiciosos e bastante limitados. No entanto, para Kouchner e seus colegas “biafristas” a concepção de neutralidade, conforme defendida pelo CICV, acabava servindo como justificativa para a omissão dos humanitários em situações críticas, pois acaba sendo voltada para as vítimas, ao invés

⁹⁵ O conceito de neutralidade, suas mudanças no decorrer do tempo, e as interpretações do CICV e de outras organizações humanitárias é devidamente discutido por Rieffer-Flanagan (2009).

dos agentes em conflito – como no Holocausto. O acesso às vítimas permanece sendo importante, mas a forma como este acesso é obtido se modificou: saem os princípios, entra a política.

Em 1987, Kouchner e Mario Bettati, da cátedra de direito internacional da *Université de Paris-II*, começaram a trabalhar numa concepção política que garantisse o acesso humanitário às zonas de conflito, aproveitando os trabalhos de Jean-François Revel sobre um “dever de ingerência”⁹⁶. Em uma conferência sobre direito e moral humanitária organizada pela Faculdade de Direito da *Université Paris-Sud* e pelo *Médecins du Monde* (MdM) em Paris, que reuniu diversos acadêmicos e líderes políticos franceses – como o próprio presidente francês François Mitterrand – Kouchner e Bettati apresentaram sua leitura sobre um “princípio do livre acesso às vítimas de catástrofes” ou um “direito de ingerência humanitária”⁹⁷. Segundo Bettati, este direito comportaria um princípio de livre acesso às vítimas de catástrofes naturais e políticas por parte das organizações portadoras de ajuda, que implicaria no uso eventual de força para proteger os comboios humanitários e, em casos extremos, numa possível intervenção armada para proteger as vítimas de possíveis ameaças⁹⁸.

Se antes os agentes humanitários dependiam das facções litigiosas ou dos governos envolvidos para garantir seu acesso – que, por sua vez, era garantido (ou pelo menos facilitado) pela neutralidade e pela imparcialidade da ajuda –, agora eles tinham o direito de agir, independente das condições de acesso impostas por governos e grupos armados. Obviamente, esta era uma lógica de confrontação: se o acesso não

⁹⁶ Revel escreveu um artigo na revista francesa *L'Express* em junho de 1979, onde refletia sobre as responsabilidades da comunidade internacional diante de violações aos direitos humanos e crimes contra a humanidade cometidos por governos. Na época, os franceses estavam estupefatos com o assassinato de estudantes secundaristas que protestavam contra o governo de Jean-Bédel Bokassa no Império Centro-Africano. Em setembro de 1979, forças francesas aproveitaram a ausência de Bokassa no país (ele estava em visita oficial à Líbia) e derrubaram o governo imperial, restaurando o governo republicano dissolvido por Bokassa em 1966.

⁹⁷ Ver Mario Bettati & Bernard Kouchner (eds.) *Le Devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?* (Paris: Denoël, 1987) e Mario Bettati, *Le Droit d'ingérence: mutation de l'ordre international* (Paris: Odile Jacob, 1987)

⁹⁸ Posteriormente Bettati elencaria este “direito” em torno de cinco elementos: o princípio do livre acesso às vítimas; o uso da força para proteção de comboios e carregamentos humanitários; intervenção armada para proteção de grupos em risco; a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na realização destas intervenções; e uma ação jurídica internacional preventiva e repressiva contra os responsáveis por crimes contra a humanidade. Bettati (2007), p. 381.

depende mais da aceitação da ajuda pelos Estados envolvidos, a neutralidade perde seu sentido clássico, e a ajuda se transforma num instrumento de ação política, na medida em que os agentes humanitários passam a ser mais do que meros expectadores dos conflitos.

Este aspecto político da ajuda torna-se mais evidente pela trajetória de Kouchner após a conferência de 1987. Pouco tempo depois, ele tornou-se secretário de estado para ação humanitária do governo Mitterrand⁹⁹. Segundo Allen & Styan (2000, p. 835), Kouchner queria que a ação humanitária deixasse de ser apenas um dever ou uma obrigação moral (*devoir*), mas também se tornasse um direito legal (*droit*). Para isso, a ação política era necessária, e foi neste sentido que Kouchner iniciou uma campanha política para que o seu “direito de ingerência humanitária” deixasse de ser uma construção intelectual e se transformasse numa construção legal e política. No governo francês, o apoio à ideia de “ingerência humanitária” era robusto o suficiente para que Kouchner ganhasse destaque crescente no cenário político francês. Fora da França, ele aproveitou as tensões resultantes das crises na Etiópia e no Camboja para galvanizar apoio político à sua causa.

Em dezembro de 1988, graças a uma campanha internacional liderada pelo então secretário francês para ação humanitária, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a resolução 43/131¹⁰⁰, que trata da assistência humanitária para vítimas de desastres naturais e outras situações emergenciais. A resolução reconhecia o papel das agências humanitárias no socorro às vítimas de eventos críticos, e pedia aos governos o apoio e a facilitação de acesso destas entidades aos cenários de crise. O documento também reconhecia que a negação de ajuda às vítimas representava uma ameaça à vida e à dignidade humana.

Ainda que a resolução em si reconhecesse o princípio da soberania tradicional dos Estados, a lógica do “direito de ingerência humanitária” era basicamente oposta

⁹⁹ Kouchner “ganhou” uma disputa aberta com Claude Malhuret, um de seus principais oponentes no MSF. Malhuret serviu no gabinete do então primeiro-ministro francês Jacques Chirac como ministro de direitos humanos, e também pleiteava a nomeação para o posto de secretário de estado para ação humanitária.

¹⁰⁰ United Nations General Assembly Resolution 43/131, *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations*, 08/12/1988, <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>

ao conceito westfaliano de soberania que fundamenta as relações internacionais modernas. O princípio básico que fundamenta esta concepção de soberania é o da “não-ingerência” nos assuntos internos de um Estado: nenhum Estado tem o direito de interferir no âmbito doméstico de outro país. Evidentemente, o “direito de ingerência” subverte este princípio, ao estabelecer um direito para agentes externos de agir sobre a situação interna de um determinado país, mesmo sem a sua anuência expressa.

4.5 Da necessidade ao direito: direitos humanos e ação humanitária

Um efeito importante do movimento “sem-fronteirista” e do desenvolvimento da ideia de direito de ingerência humanitária foi o descolamento da ação humanitária em relação ao Direito Internacional Humanitário (DIH), e sua aproximação progressiva com uma abordagem mais incisiva de direitos humanos. Esta mudança pode ser relacionada a uma reflexão sobre quem é a “vítima” que os humanitários devem ajudar.

O DIH, desenvolvido desde a primeira Convenção de Genebra em 1864, possui uma abordagem pragmática da questão da guerra e do sofrimento humano. Suas leis estão direcionadas aos Estados, que são seus signatários e seus observantes. A figura legal da “vítima” segue a mesma linha pragmática: limita-se aos não-combatentes e aos civis em situação de necessidade imediata. São os Estados que devem garantir as condições para que a ajuda seja providenciada pelas agências humanitárias, e elas dependem de sua anuência para poder trabalhar legalmente.

Já os direitos humanos possuem uma abordagem e uma missão distintas do direito humanitário. Como Leebaw (2007, p. 224) aponta:

In contrast with humanitarian law, however, the much newer body of human rights law, framed and codified after the Second World War, is premised on the idea that outsiders must judge the way that states treat their own citizens. For some, human rights outline a set of exceptions to the general principle of non-intervention in domestic political affairs. Others maintain that human rights transform the very meaning of sovereignty to reflect the will of a people rather the state hierarchy.

Historicamente, o pensamento sobre direitos humanos possui as mesmas origens filosóficas iluministas do humanitarismo¹⁰¹. No entanto, ação humanitária e direitos humanos tradicionalmente tratam da questão da dignidade humana de perspectivas distintas. Direitos humanos são, literalmente, os direitos que um indivíduo possui simplesmente por ser humano; eles são igualitários, no sentido de que todos nesta condição humana os possuem; são inalienáveis, já que a condição humana não é possível de ser “retirada”; e são universais, pelo fato de todos os seres humanos fazerem parte da mesma espécie *Homo sapiens*¹⁰². Estes direitos abrigam uma gama de direitos específicos, construídos em dois séculos de reflexão e experiências: as liberdades clássicas individuais, como direitos civis e políticos (ou a primeira geração de direitos humanos, de influência iluminista); os direitos sociais, econômicos e culturais (a segunda geração, de influência liberal e socialista); e os direitos comunitários ou de solidariedade nacional (a terceira geração, desenvolvida a partir das guerras mundiais e da descolonização na segunda metade do século XX)¹⁰³. Estes direitos “empoderam” seus possuidores, no sentido de lhes prover uma determinada capacidade pelo simples fato destes indivíduos serem humanos. Politicamente, estes direitos não são neutros: eles atendem ao interesse do indivíduo em relação ao grupo social, à sociedade e ao Estado.

Filosoficamente o humanitarismo se desenvolveu em meio a estes processos, mas gradativamente se afastou do discurso dos direitos, na medida em que seu projeto se tornava cada vez mais realista e, por consequência, mais pragmático¹⁰⁴. Por ser um instrumento apolítico, temporário, remediador e, principalmente, limitado, a ajuda precisava ser condicionada à necessidade que as pessoas em situações de emergência poderiam ter. Não fazia sentido usar a ajuda em situações não-emergenciais, pois não haveria a “necessidade”, e a ajuda perderia seu caráter neutro

¹⁰¹ Ver Ishay (2004) “Human Rights and the Enlightenment: The Development of a Liberal and Secular Perspective on Human Rights”, *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*, pp. 63-116.

¹⁰² Donnelly (2003), p.10.

¹⁰³ Ishay (2004), p. 3-4.

¹⁰⁴ Tanto que o Direito Internacional Humanitário foi construído independente do desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos – que começou com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, quase 80 anos depois da assinatura da primeira Convenção de Genebra.

e apolítico. Mais do que isso, o sentido de “empoderamento” da linguagem dos direitos humanos ia muito além daquilo que os humanitários entendiam como sua missão: aliviar o sofrimento humano. Foi esta lógica que distanciou o trabalho humanitário da linha desenvolvimentista pós-Segunda Guerra.

O “sem-fronteirismo” e o intervencionismo do “direito de ingerência humanitária” aproximou o humanitarismo de um discurso sobre direitos humanos. Desde o final da Segunda Guerra, com a criação das Nações Unidas, e temperado pelas tragédias humanas daquele conflito, desenvolveu-se um regime internacional de direitos humanos, fundamentado na Declaração Universal de 1948. Obviamente, o peso das guerras mundiais foi decisivo para que a reflexão sobre direitos humanos fosse elevada a um tema de discussão política internacional. Anos antes da Declaração, a Assembleia Geral das Nações Unidas já havia aprovado uma resolução condenando o genocídio, termo apresentado pelo jurista polonês Raphael Lemkin em 1946¹⁰⁵. No mesmo ano da assinatura da Declaração, graças ao esforço de Lemkin – ele próprio um refugiado judeu da Polônia ocupada pelas forças nazistas alemãs durante a Segunda Guerra – as Nações Unidas aprovaram a Convenção sobre o Genocídio, o primeiro acordo internacional a tratar de direitos humanos. De acordo com a Convenção, suas partes se comprometiam a empreender os esforços necessários para evitar o extermínio de indivíduos ou grupos sociais específicos por parte de outros grupos sociais ou mesmo de Estados.

Como Power (2004: p. 84) aponta, a Convenção sobre o Genocídio representava um novo paradigma na reflexão sobre as responsabilidades e os direitos dos Estados.

O tratado consagraria uma nova realidade: os Estados não teriam mais o direito legal de ser deixados em paz. Interferir na situação interna de um Estado genocida, como [Henry] Morgenthau tentara fazer¹⁰⁶, não só era autorizado, mas exigido pela convenção. Se um

¹⁰⁵ Sobre a trajetória de Lemkin e de seu trabalho sobre genocídio, ver Power (2004), *Genocídio: A Retórica Americana em Questão*.

¹⁰⁶ Henry Morgenthau Sr. era embaixador dos Estados Unidos no Império Otomano entre 1913 e 1916, e foi uma das principais vozes a se expressar contra o assassinato e as brutalidades cometidas pelos otomanos contra seus súditos armênios no começo da Primeira Guerra. Liderou campanhas públicas nos Estados Unidos em favor das vítimas armênias e tentou usar o governo norte-americano para pressionar pelo fim dos assassinatos. Sem apoio político do governo de Woodrow Wilson, Morgenthau renunciou

governo cometesse ou permitisse o genocídio, os signatários teriam de tomar providências para prevenir, suprimir e punir o crime, algo que nenhum instrumento exigira antes. Os Estados tinham considerável autonomia para decidir que medidas tomar, mas tinham o dever de agir. A intervenção militar podia ser interpretada como permitida pela convenção. A lei inclusive deixava implícita essa necessidade consagrando o dever legal de “suprimir” o crime, mas nem a lei nem seus redatores discutiram o uso da força. Já era um salto bem grande convencer os líderes de um Estado a censurar ou punir os crimes de outro Estado¹⁰⁷.

Durante a Guerra Fria o desenvolvimento internacional de um regime legal de direitos humanos ficou preso basicamente ao estabelecimento de leis que, na prática, tinham efeito quase nulo. Mesmo que acordos internacionais sobre direitos humanos desafiassem o princípio de não-intervenção, este conceito manteve-se como fundamental para as relações internacionais; a própria Carta das Nações Unidas reconhece em seu artigo 2º a não-interferência nos assuntos domésticos de um Estado. No contexto da Guerra Fria, os acordos sobre direitos humanos não passavam de *paper tigers*: os “tigres de papel”, sem força política alguma dentro da *realpolitik* das relações internacionais. A própria Convenção sobre o Genocídio não impediu que o Khmer Vermelho promovesse o extermínio de seus “inimigos de Estado” no Camboja ou as tentativas de Saddam Hussein de eliminar os curdos no norte do Iraque depois da guerra contra o Irã, no final dos anos 1980. Estes crimes não impediram que países importantes como os Estados Unidos apoiassem estes governos (publica ou veladamente) em favor de interesses estratégicos¹⁰⁸. Um exemplo da irrelevância prática da Convenção é o fato do Congresso norte-americano ter mantido na gaveta o texto de ratificação do acordo por quarenta anos, vindo a ratificá-lo apenas em 1988.

A partir da segunda metade dos anos 1960, esta situação ambígua de avanços jurídicos com retrocessos políticos em matéria de direitos humanos alimentou a emergência no Ocidente de um movimento de grupos sociais em favor dos direitos

ao seu posto, e continuou sua campanha nos Estados Unidos. Ver Power (2004), “Assassinato racial”, *Genocídio: A Retórica Americana em Questão*, pp. 21-41.

¹⁰⁷ Power (2004), p. 84.

¹⁰⁸ Ibid.

humanos em geral, que protestavam principalmente contra a violência estatal¹⁰⁹. Foi contra este tipo de violência que o jurista britânico Peter Benenson criou a *Amnesty International* (AI) em 1961, para coordenar esforços em favor dos chamados “prisioneiros de consciência”. Da mesma forma que o CICV reservava sua neutralidade para garantir o acesso e a realização de seu trabalho humanitário, a AI também declarava um tipo de “neutralidade política” que permitia sua atuação. Isto era observado na definição da entidade para “prisioneiros de consciência”, como alguém que estava detido apenas por expressar sua crença política de forma *pacífica*¹¹⁰. A neutralidade política da AI também era observada na chamada “regra de três”: a organização tentava expressar sua preocupação com um número igual de dissidentes nos países ocidentais, no bloco comunista e no Terceiro Mundo, de forma a não deixar espaço para dúvidas em relação aos compromissos da entidade¹¹¹.

No entanto, a neutralidade política da AI era bastante diferente da neutralidade discreta do CICV.

(...) given that human rights norms require internal political transformation, the expansion and promotion of human rights law became associated with more confrontational strategies. Whereas the ICRC championed persuasion and quiet diplomacy, Amnesty International pioneered tactics designed to publicize information about abuses and confront state hypocrisy with moral condemnation¹¹².

Esta visão política do conceito de neutralidade era muito próxima daquilo que os *french doctors* defenderiam após Biafra, e está presente na gênese do MSF e em sua missão fundamental. O “sem-fronteirismo” dos anos 1970 pregava uma ajuda humanitária não-submetida aos projetos ou à soberania dos Estados responsáveis pelo

¹⁰⁹ Nos Estados Unidos, o anti-segregacionismo racial juntou-se com o movimento feminista e com os pacifistas na luta por direitos iguais e por mais democracia no país. Na França, operários tomavam suas fábricas e os estudantes da Sorbonne tomavam as ruas do Quartier Latin contra o governo de Charles De Gaulle. Na Tchecoslováquia, a “Primavera de Praga” tentou suavizar a rigidez do comunismo soviético instalado no país desde o final da Segunda Guerra, e foi violentamente suprimida pelo Exército Vermelho. Nas colônias europeias na África e na Ásia, a luta anti-colonial também emergiu neste contexto de questionamento ao status quo pós-guerra.

¹¹⁰ Logicamente, isto limitava o escopo de interesse da organização, excluindo os prisioneiros políticos que tinham aderido a estratégias violentas de ação, como Nelson Mandela na África do Sul. Foley (2010), p. 24.

¹¹¹ Leebaw (2007), p. 226; Foley (2010), p. 24.

¹¹² Leebaw (2007), p. 226.

sofrimento humano em questão. O “direito de ingerência humanitária” aprofundou esta perspectiva, ao colocar a ajuda humanitária dentro de uma lógica de direitos – as vítimas tinham o direito de receber a ajuda, e os agentes humanitários tinham o direito de entregar esta ajuda a elas.

Esta aproximação entre humanitarismo e direitos humanos ocorria ao mesmo tempo em que a Guerra Fria chegava a um fim com o esfacelamento do bloco comunista soviético no decorrer dos anos 1980. A queda da URSS e o fim da Guerra Fria permitiram um momento singular na história das relações internacionais modernas: o desaparecimento do comunismo soviético não acarretou em mudanças institucionais no plano internacional. As Nações Unidas, que por mais de quarenta anos conviveu com o difícil equilíbrio entre os interesses das duas superpotências e serviu de palco para o confronto político entre elas, saíram intactas da Guerra Fria.

Para os “vitoriosos” da Guerra – as democracias liberais ocidentais capitalistas – o vácuo deixado pela URSS nas relações internacionais era a oportunidade de construir uma “nova ordem mundial”, sob a égide do livre mercado, da democracia liberal e dos direitos humanos. O otimismo liberal internacionalista pós-1991 era atraente para os ouvidos daqueles que pensavam num “novo humanitarismo”, sem fronteiras, focado nas pessoas e nos seus direitos e não nos governos.

PARTE II

AS EXPERIÊNCIAS HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA: ENTRE A NEUTRALIDADE E A POLÍTICA

Thoughtful humanitarians have already realized that, in the eyes of many people, humanitarian aid has lost much of its moral currency. Once an undisputed symbol of solidarity with those struck down by misfortune and adversity, humanitarian assistance is now vilified by many as part of the problem: feeding fighters, strengthening perpetrators of genocide creating new war economies, fuelling conflicts and perpetuating crises. (...) I perceive a new mood which goes beyond the simple expression of compassion and seeks a more determined effort to tackle the underlying causes of conflict and strife that underlie today's humanitarian crises. Many want to move beyond charity which simply alleviates the worst symptoms of crises to search for and support a just resolution of the conflict. The end of the Cold War provides the prospect of people being able to push their governments and NGOs to act to remove the cause of conflict in a way which was impossible in the Cold War years.

Clare Short, "Principles for a New Humanitarianism", abril de 1998.

The humanitarianism that was created in the 1960s to challenge government's refusal to act at least to alleviate the most terrible consequences of war, famine, and mass movements of refugees had become, by the end of the 1990s, the humanitarian component of the official response that governments often deployed to respond to those crises. And most relief agencies welcomed the change.

David Rieff, *A bed for the night: Humanitarianism in Crisis* (2003), p. 291.

1. A “Pax” Humanitária: intervenções humanitárias e a Nova Ordem Mundial

Na Parte I, pudemos observar que a prática humanitária encontrou sua potencialidade e suas restrições dentro da dinâmica internacional de cada época. Até meados da Primeira Guerra Mundial, a ação humanitária era direcionada para os *hors de combat*, os combatentes feridos ou os prisioneiros de guerra. No entanto, a violência brutal da guerra pressionou os humanitários a ajudar igualmente as vítimas civis. Esta mudança não foi clara na época, e mesmo a principal organização humanitária até então, o CICV, encontrou muitas dificuldades em adaptar sua visão de mundo àquilo que a realidade da guerra impunha à prática humanitária. Este conflito entre realidade e visão de mundo permitiu que o CICV ignorasse os campos de concentração nazistas, algo que marcou a história da organização e que serviu como combustível para críticos da entidade nas décadas seguintes. O pós-Segunda Guerra também forçou as organizações humanitárias a pensar numa estratégia de ação mais contínua, tendo em vista os esforços de reconstrução dos países destruídos pelo conflito. Sob este pano de fundo, algumas organizações transitaram de ações emergenciais para esforços de desenvolvimento e reconstrução, dando origem à ajuda desenvolvimentista.

A Guerra Fria logo se apropriou destes nichos desenvolvimentistas, o que dividiu as organizações humanitárias entre aquelas que mantinham seu portfolio de ação humanitária emergencial e aquelas que promoviam o desenvolvimento socioeconômico. Algumas destas organizações, como a CARE e a Oxfam, mantiveram iniciativas nestes dois campos, o desenvolvimentista e o humanitário, mas também mantiveram o distanciamento entre ambos. A ação humanitária, desenvolvida em situações de conflito – num mundo sob a sombra do apocalipse nuclear dirigido pelas superpotências – mantinha um sentido estritamente emergencial, pragmático e apolítico. O desenvolvimentismo se alinhava basicamente aos interesses das superpotências: a ajuda externa era uma forma de garantir a “solidariedade” e a

“amizade” de países periféricos que fossem estratégicos para Estados Unidos e União Soviética. O esforço desenvolvimentista não era neutro nem apolítico.

Algumas organizações, como a Oxfam, adotaram uma perspectiva diferente para o desenvolvimentismo, onde a ajuda servia para libertar os povos da periferia do globo. Esta perspectiva “libertadora” também se replicou na prática humanitária durante a Guerra Fria. O “sem-fronteirismo” desenvolvido a partir de Biafra também tinha um sentido de libertação, tanto para humanitários quanto para vítimas. Esta libertação se deu a partir da introdução de um discurso sobre direitos dentro da prática humanitária: as vítimas tinham o direito de receber a ajuda, e os agentes humanitários tinham o direito de entregar esta ajuda. No mesmo período, surgiam movimentos civis em favor dos direitos humanos, tanto no mundo capitalista quanto no comunista, em reação à violência estatal. A partir deste momento, é possível observar uma aproximação discursiva entre o “sem-fronteirismo” e os ativistas de direitos humanos.

Da mesma forma que a prática humanitária encontrou suas oportunidades e suas limitações dentro do contexto internacional de cada época, novamente ela encontrou novas possibilidades e novas dificuldades no cenário pós-Guerra Fria. A incerteza internacional deste período também se replicou numa incerteza geral dentro do humanitarismo. Esta incerteza permitiu ao “novo humanitarismo” deixar de ser apenas um projeto intelectual e se transformar em algo mais prático, e também permitiu aos Estados retornar suas atenções (e seus recursos) para o mundo humanitário, depois do “fracasso” das políticas desenvolvimentistas praticadas durante a Guerra Fria.

1.1 O fim da Guerra Fria: neoliberalismo e o “fracasso” da agenda desenvolvimentista clássica

Observando retrospectivamente, alguns podem achar ingênuo o espírito que tomou conta das relações internacionais após a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética. No entanto, como aponta Barnett (2011, posição 3556), o peso da ameaça nuclear implícita no conflito entre Leste e Oeste era enorme, o que

fazia com que analistas e estudiosos das relações internacionais praticamente “condenassem” o mundo a um apocalipse nuclear durante a Guerra Fria.

Extrapolating from the history of Great Power competitions during the Cold War, most experts had direly predicted that the balance of terror between the Soviet Union and the United States would end in a major war, perhaps even a nuclear Exchange that might presage the end of days. Yet the Soviets and the Americans amazingly ended their rivalry in a fit of cooperation and goodwill. Whereas once the belief was that the best way to prepare for the peace was to prepare for the war, the new sentiment in security thinking was that preparing for war only made war more likely and that the right mix of security institutions could produce dependable expectations of a peaceful change. After decades of worrying about a nuclear Armageddon, the West discovered that it had become a zone of peace.

O contraste entre os anos de bipolaridade com as promessas de uma paz mundial realizável do começo dos anos 1990 era evidente.

Whereas the Cold War coddled authoritarian governments, the rise of international liberalism meant a new day for democracy. (...) Whereas the Cold War had stunted the possibility of truly internationalized markets, international liberalism unleashed the simultaneous process of economic globalization and economic liberalization. Even the world's two major socialist countries, the Soviet Union and China, got market fever. Liberalism worked wonders. It was good for individuals. It was good for societies. Democracies and markets were the touchstones of human freedom, human freedom entailed human rights, human rights included the rule of law, and the rule of law was essential for economic and political liberalization. It was good for global security and prosperity. Liberal states are more peaceful toward their neighbors and their societies, are more trustworthy, and protect the autonomy and liberty of the individual through a culture of law and human rights. Democracy, markets, and the rule of law: if not the holy trinity then at least the troika of the liberal world order¹¹³.

Diamond (1992, p. 25-27) expressava na época a confiança no modelo democrático no pós-Guerra Fria e a importância de “promove-lo”.

Democracy has won the great ideological struggle of the Cold War. (...) This democratic movement does not mean that we are at the end

¹¹³ Barnett (2011), posição 3556.

of history, but rather that we have reached a critical turning point in history. Not since the end of World War I have the Western democracies had such an opportunity to shape the political nature of our world. By promoting democracy abroad, the United States can help bring into being for the first time in history a world composed mainly of stable democracies. (...) promoting democracy means offering moral, political, diplomatic, and financial support to individuals and organizations that are struggling to open up authoritarian regimes. Countries are trying to institutionalize democratic governments must receive economic assistance to help them weather painful economic reform and the training and technical support to make democracy function effectively.

Mesmo que involuntariamente, Diamond coloca a ajuda econômica para o desenvolvimento como um dos instrumentos para promoção da democracia no pós-Guerra Fria. Isto nos leva a uma das principais mudanças do final da Guerra Fria: a mudança na análise e na instrumentalização dos recursos destinados para desenvolvimento de países periféricos. Durante a bipolaridade, estes recursos sustentavam não apenas a amizade com uma das superpotências em particular, mas também a própria existência destes governos¹¹⁴. Por décadas, Estados Unidos e União Soviética destinaram recursos voltados para o desenvolvimento de países aliados no Terceiro Mundo. Conforme observado na Parte I, a agenda desenvolvimentista era bastante atraente para as superpotências, que servia tanto como um instrumento de política externa quanto como uma manifestação de generosidade e de solidariedade¹¹⁵. O fim da tensão Leste-Oeste coincidia com uma análise emergente nos círculos políticos e econômicos nos Estados Unidos e na Europa durante os anos 1980.

O surgimento de uma agenda econômica neoliberal, a partir das reformas econômicas de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (1979-1990) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989), trouxe consigo uma crítica estridente aos chamados “governos grandes”, com uma grande burocracia, grandes despesas e com pouca eficiência e resultado prático. A ajuda econômica externa também era observada criticamente pelos defensores do neoliberalismo econômico, pelos gastos expressivos

¹¹⁴ Griffin (1991), p. 645-648.

¹¹⁵ Rieff (2002), p. 103.

com causas “não-nacionais”, que não interessavam ao cidadão comum. A ineficiência das políticas de ajuda econômica também era apontada pelos neoliberais, numa crítica que era compartilhada parcialmente com a centro-esquerda europeia¹¹⁶.

Unquestionably, the development enterprise has yielded meager results. Boosters at institutions such as the United Nations Development Programme may claim that, for all the problems, things are getting better, and even put their faith in the idea that “new technologies will lead to healthier lives, greater social freedoms, increased knowledge and more productive livelihoods”. But the truth is that while there has been development, and some parts of the world, notably in East Asia, have grown prosperous thanks to new capitalist development, development *aid* has largely been a failure. Not only is there a lot of evidence all over the world of increased poverty, environmental despoliation, and inequality, but it now seems clear that, even when they do their jobs properly, development organizations do not have that much effect on poor countries one way or the other¹¹⁷.

Esta preocupação com o volume de recursos e os objetivos e a eficiência da ajuda resultou em dois caminhos práticos para os principais governos doadores. O primeiro foi o corte dos recursos destinados à ajuda externa – que afetou principalmente os aliados-clientes¹¹⁸. Os dados do *Development Assistance Committee* (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sistematiza informações sobre assistência oficial para o desenvolvimento (*official development assistance*, ODA), evidenciam a diminuição do volume de recursos destinados para ajuda oficial pelos principais países desenvolvidos a partir de 1992. Segundo Fearon (2008, p. 52), entre 1960 e 1991, o crescimento anual do volume de ODA era de quase 3%. Entre 1992 e 1997, os recursos para ODA diminuíram ano a ano (ver anexo tabela 1).

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Rieff (2003), p. 100-101.

¹¹⁸ Os dados do Development Assistance Committee (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sistematiza informações sobre assistência oficial para o desenvolvimento (*official development assistance*, ODA), evidenciam a diminuição do volume de recursos destinados para ajuda oficial pelos principais países desenvolvidos a partir de 1992. Segundo Fearon (2008, p. 52), entre 1960 e 1991, o crescimento anual do volume de ODA era de quase 3%. Entre 1992 e 1997, os recursos para ODA diminuíram ano a ano, e retomaram uma tendência de crescimento a partir de 1998 (ver anexo tabela 1).

Outro caminho foi o redirecionamento dos esforços de desenvolvimento no Terceiro Mundo para ONGs desenvolvimentistas – ou, como aponta Rieff (2002, p. 103), a “privatização” da ajuda ao desenvolvimento, e da ajuda em geral. Se antes os recursos destinados para ajuda econômica utilizavam canais oficiais – de governo para outro governo – a partir dos anos 1990 os governos doadores canalizaram seus esforços cada vez mais através de entidades da sociedade civil. Para os doadores, as ONGs serviam como “parceiros”, com preocupações objetivas, com uma abordagem transparente, com capacidade de escutar as demandas dos grupos marginalizados e vulneráveis¹¹⁹.

Em ambos os casos, a preocupação dos governos doadores era tornar o mais eficiente possível – de acordo com os interesses estratégicos destes países – um instrumento importante de sua política externa, a ajuda econômica para o desenvolvimento¹²⁰. E no mundo pós-Guerra Fria, a ajuda passou a ser um instrumento de promoção do livre mercado e da democratização no Terceiro Mundo. O choque entre esta nova política de ajuda e os seus antigos recipientes foi evidente. Muitos líderes e facções políticas nos países periféricos tornaram-se “órfãos” de seus antigos “super aliados”: a União Soviética desaparecia, e os Estados Unidos tornavam-se os “senhores” de um sistema internacional que prometia e promovia a “paz democrática” e a liberalização econômica.

As pressões por abertura política e econômica ameaçavam governos fechados, que antes eram alimentados pelos recursos da Guerra Fria. Muitos dos governos marginalizados pela nova política desenvolvimentista das potências mundiais entraram num ciclo de violência e de instabilidade política, econômica e social, alimentado principalmente pelas tensões que o clientelismo da Guerra Fria tinha adormecido. Para muitos no Ocidente, estes conflitos evidenciaram o fracasso da agenda desenvolvimentista tradicional, incapaz de promover o desenvolvimento real daqueles países. O ocaso da agenda desenvolvimentista no pós-Guerra Fria se relaciona

¹¹⁹ O caso do Banco Mundial é bastante contundente: um dos principais promotores multilaterais do desenvolvimento econômico, o Banco Mundial tinha cerca de 20% do número total de projetos financiados no ano fiscal de 1990 direcionado para ONGs; em 2003, mais de 70% dos projetos financiados pela instituição eram coordenados por organizações civis (Antiporta, 2007, p. 10-11).

¹²⁰ Woods (2005), p. 394.

diretamente com a emergência do humanitarismo no plano político internacional no mesmo período.

1.2 “Novas guerras” e “estados fracassados”: as “emergências humanitárias complexas”

Se a ameaça nuclear que assombrou o mundo durante mais de quarenta anos tinha se dissipado junto com o bloco comunista, os “dividendos da paz” pós-1989 não foram exatamente pacíficos. Na medida em que a ocorrência de conflitos interestatais diminuía a partir do começo dos anos 1990, proliferavam-se conflitos intraestatais¹²¹. De acordo com Weiss (2007, p. 61), quase 95% dos conflitos que resultaram em mais de mil mortes em combate na década de 1990 eram civis. Ainda que elementos interestatais permanecessem alimentando tensões, estas guerras eram lutadas localmente – vilarejos, cidades, províncias ou estados – misturando armamentos de alta tecnologia com outros tipos de armas mais rudimentares, e exércitos regulares e hierarquizados com grupos civis armados e indisciplinados.

No decorrer dos anos 1990, muitos acadêmicos se debruçaram sobre as características dos principais conflitos daquele período, com o propósito de compreender as diferenças e as semelhanças entre as guerras “do passado” e as guerras “do presente”. Dentro da literatura sobre segurança internacional, talvez a mais famosa concepção teórica seja a das *new wars*, ou “novas guerras”, onde o trabalho de Mary Kaldor¹²² é um dos mais relevantes. Para Kaldor (2006, p. 1-2), a

¹²¹ Weiss (2007, p. 59-60) sumariza o panorama em que surgia estes conflitos: “With the end of the Cold War (...) the vast sums of aid that once propped up many Third World regimes, especially in sub-Saharan Africa, were no longer available for leaders to bolster coercive state capacity and to repress internal dissidents. These regimes also had less to distribute as patronage among their clients – a necessity in light of their feeble legitimacy among the populations over whom they ruled. Increasing globalization, moreover, compounded the fragility of these quasi-states. Spurred by technological revolution and economic liberalization, globalization essentially entails the “deterritorialization” of political, economic, and social space. Such processes have eased the flow of arms across borders and facilitated cross-border illegal activity, often the source of funding for powerful nonstate actors. (...) Neoliberal reforms have made borders more porous and have also diminished state capacity in many developing countries. (...) These measures not only contributed to instability by further eroding the patronage base of many illegitimate rulers; they also had the adverse effect of diminishing access to education and social services and in many places increasing unemployment and inequality, thereby fueling the “grievance” factor that many attribute to civil wars.”

¹²² Ver Kaldor (2006).

última década do século XX assistiu à emergência de um novo tipo de violência organizada, que ela descreve como *new war* – conflitos com uma dinâmica diferente dos conflitos de períodos anteriores mais recentes.

Kaldor contrasta as guerras antigas e as novas a partir de três diferenças fundamentais¹²³. Primeiro, em termos de seus objetivos: se antes os conflitos se desenrolavam a partir de objetivos geopolíticos ou estratégicos, as novas guerras são basicamente conflitos entre políticas de identidade. A questão da identidade também mudou no cenário pós-bipolaridade: antes, as identidades políticas tradicionais se estabeleciam a partir de projetos políticos ou preceitos ideológicos que se pretendiam universais, como o socialismo; nos anos 1990, as ideias dão espaço para “rótulos” – como raça, religião ou etnia –, que tendem a ser exclusivistas.

Segundo, os métodos de combate também se modificaram: numa mistura entre as práticas guerrilheiras de combate e as de contra-insurgência, os lados nestes novos conflitos procuram ter o controle político sobre uma população (ao invés do tradicional controle territorial por forças militares) através de estratégias de disseminação do terror; ao invés de conquistar “corações e mentes”, os combatentes das novas guerras procuravam espalhar o “medo e o ódio” entre as pessoas. Esta estratégia de terror envolve a eliminação de identidades estranhas aos interesses dos grupos em conflito.

Por fim, a dinâmica da economia de guerra destes novos conflitos também possuía suas peculiaridades em relação às guerras anteriores. Enquanto a economia das “guerras totais” da primeira metade do século XX era centralizada, totalizante e autárquica, a economia das “novas guerras” era basicamente descentralizada, e o desemprego era massivo. Tanto a competição global de mercado quanto a destruição física e a interrupção dos fluxos normais de mercado debilitavam a produção econômica dos locais em conflito, o que se refletia na capacidade de arrecadação fiscal dos Estados envolvidos em conflito. E, conforme observamos anteriormente, o fim da Guerra Fria também trouxe o fim dos esquemas clientelistas de subsistência econômica de regimes políticos no Terceiro Mundo, com o corte e as restrições de

¹²³ Ibid, p. 7-11.

ajuda financeira do Primeiro Mundo. Nestas circunstâncias, as facções em combate procuravam financiamento através de atividades ilícitas, como sequestro de estrangeiros, tráfico de drogas de armas, além do tráfico humano, ou através de ajuda externa, como recursos destinados por países vizinhos com interesses no conflito, ou principalmente a ajuda humanitária.

Em meio a este panorama, a fragilidade da estrutura formal do Estado e de suas fronteiras era evidente nas “novas guerras”. Como Weiss (2007, p. 64) coloca:

The new wars of the 1990s are departures, because belligerents have minimal power, and often even that is contested by multiple internal armed opposition movements that pay no attention to internationally recognized borders. Many are in countries that have central governments whose existence mainly takes the form of UN membership and control only of the national capital or the main export industries. (...) They depart from conventional sovereign states in terms of authoritative control over populations and resources. At the territorial level, they suffer from an “unbundling”, a negation of their exclusive authority as states.

Kaldor enxerga uma erosão da autonomia – e, conseqüentemente, da autoridade – estatal no cenário destes conflitos da década de 1990.

The new wars arise in the context of the erosion of the autonomy of the state and in some extreme cases the disintegration of the state. In particular, they occur in the context of the erosion of the monopoly of legitimate organized violence. (...) This monopoly is eroded from above by the transnationalization of military forces which began during the two world wars and was institutionalized by the bloc system during the Cold War and by innumerable transnational connections between armed forces that developed in the post-war period. The capacity of states to use force unilaterally against other states has been greatly weakened...¹²⁴

A erosão da autonomia estatal também pode ser enxergada a partir de uma perspectiva mais local, com a privatização dos meios coercitivos num cenário de decadência do Estado.

At the same time, the monopoly of organized violence is eroded from below by privatization. Indeed, it could be argued that the new wars are part of a process which is more or less a reversal of the processes through which modern states evolved. (...) the rise of the modern

¹²⁴ Kaldor (2006), p. 6.

state was intimately connected to war. (...) As war became the exclusive province of the state, so the growing destructiveness of war against other states was paralleled by a process of growing security at home; hence the way in which the term 'civil' came to mean internal. The new wars occur in situations in which states revenues decline because of the decline of the economy as well as the spread of criminality, corruption and inefficiency, violence is increasingly privatized both as a result of growing organized crime and the emergence of paramilitary groups, and political legitimacy is disappearing. (...) The barbarity of war between states may have become a thing of the past. In its place is a new type of organized violence that is more pervasive, but also perhaps less extreme¹²⁵.

A fragilidade institucional e econômica do Estado, as divisões políticas e sociais e as pressões externas (seja por abertura política ou pela liberalização econômica) resultaram naquilo que a literatura de política e de segurança internacional chamou de “estados fracassados”, ou “quase-Estados”: países que não se encaixam no modelo ocidental tradicional de Estado-nação, onde as garantias de bens e serviços essenciais (infraestrutura, segurança, justiça, educação básica, saneamento básico, saúde e proteção básica de grupos humanos) são descumpridas pelo Estado, seja por falta de capacidade de ação ou por opção política¹²⁶.

Geralmente as “novas guerras” resultavam em crises humanitárias profundas, identificadas através de outro conceito importante deste período, as chamadas “emergências humanitárias complexas”. Väyrynen (1999, p. 175) define estas “emergências complexas” como crises sociais profundas, onde um grande número de pessoas sofre e morre devido à guerra, às doenças, à fome ou ao deslocamento forçado causado por desastres naturais ou ações humanas. Duffield (1994, p. 38) as define diferenciando as emergências causadas por desastres ambientais das causadas pelo homem.

(...) complex emergencies are essentially political in nature: they are protracted political crises resulting from sectarian or predatory indigenous responses to socioeconomic stress and marginalization. Unlike natural disasters, complex emergencies have a singular ability to erode or destroy the cultural, civil, political and economic integrity of established societies. They attack social systems and networks. (...)

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Pureza (2009), p. 26.

Complex emergencies are internal to political and economic crises. They are different from natural disasters and deserve to be understood and responded to as such.

A concepção de “emergência humanitária complexa” permitia olhar as crises humanitárias causadas não apenas por guerras e conflitos armados, mas também pela violência estatal sobre determinados grupos sociais, o que era outro aspecto das “novas guerras”. A violência contra populações não-combatentes não foi uma novidade dos conflitos dos anos 1990, como já observamos neste trabalho. No entanto, num mundo em processo de globalização – e num cenário de Estados fracassados, de fragmentação social, política e militar, de economias fragilizadas, de instrumentalização da guerra como forma de garantir sobrevivência econômica dos diversos grupos envolvidos no conflito (inclusive o próprio Estado), e de conflitos em torno de identidades exclusivistas – a violência contra civis adquiriu contornos mais notáveis para a opinião pública, para os governos e para as agências humanitárias.

1.3 As crises e a responsabilidade causal: a conscientização da opinião pública sobre as “emergências humanitárias complexas”

Violência é algo intrínseco ao humanitarismo; em última análise, é o que motiva a existência do humanitarismo enquanto movimento e enquanto ação. A conscientização da capacidade de destruição humana da violência por parte das elites europeias e norte-americanas na segunda metade do século XIX alimentou o surgimento da prática humanitária moderna, e sempre esteve presente em seu desenvolvimento histórico, servindo como força motriz e como força de transformação para o humanitarismo e para aqueles que o concretizam.

A violência dos conflitos que emergiram depois do final da Guerra Fria pode não ter sido tão grande – em intensidade ou em quantidade – principalmente se compararmos as “novas guerras” com as duas guerras mundiais da primeira metade do século XX. No entanto, novamente a consciência em torno da destruição humana causada pela violência emergiu dentro da opinião pública das principais nações do mundo. Como na crise em Biafra em 1969-1970 e a fome da Etiópia em 1983-1984, assistiu-se no começo dos anos 1990 uma “popularização” das tragédias humanitárias

que emergiram a partir dos diversos conflitos armados do período, através dos veículos de comunicação, principalmente a televisão.

A partir do final dos anos 1970, observou-se um salto tecnológico nas comunicações, principalmente através de satélite. Inicialmente uma tecnologia cara e com objetivo estratégico-militar, o satélite serviu como um primeiro instrumento para a “globalização” da televisão, no sentido de tornar a transmissão de notícias – desde a ocorrência do fato, passando pela sua transformação em notícia e pelo seu consumo por parte do público – muito mais rápido e imediato do que antes. O aperfeiçoamento das tecnologias de transmissão via satélite permitiu que os veículos televisivos transmitissem qualquer acontecimento ao vivo, de qualquer lugar do mundo, para todo o mundo. O salto tecnológico também permitiu o barateamento e a popularização do aparelho televisor e o desenvolvimento dos sistemas de transmissão via cabo e via satélite.

Este processo de desenvolvimento tecnológico dentro das telecomunicações permitiu que os veículos de comunicação transmitissem ao vivo as tragédias humanas das “novas guerras” da primeira metade dos anos 1990. Novamente, como em Biafra e na Etiópia em momentos anteriores, as crises humanitárias do imediato pós-Guerra Fria chocaram a opinião pública ocidental. No entanto, diferentemente das crises anteriores, as “emergência complexas” ocorriam num mundo que se pretendia mais pacífico e mais humano. A omissão, seja pela parte dos Estados ou das Nações Unidas, não parecia ser uma opção para enfrentar as crises humanitárias daquele período. A conscientização do sofrimento humano, mesmo nos recantos mais distantes do planeta, num momento em que os principais governos tinham os recursos e a capacidade para agir, contribuiu para aquilo que Barnett (2011, posição 3676) chama de “responsabilidade causal”¹²⁷.

¹²⁷ Rieff (2003, p. 33-43) é bastante crítico desta visão de que a mídia tornou o público mais “consciente” das crises humanitárias. Para ele, o público ocidental tornou-se mais informado, mas isto não significa “melhor informado”. Isto se deve pela própria dinâmica da mídia: não há tempo e nem espaço para que as crises sejam explicadas, para que todos os aspectos que envolvem aquela situação sejam esclarecidos ao público. Outro “problema” é a própria dinâmica do público em si: o aspecto noticioso é apenas uma dimensão da vida social ocidental; ou seja, não somos “consumidores profissionais” de notícias. Assim, tanto a estrutura da mídia em geral quanto o próprio interesse do público impõe aos veículos de comunicação uma necessidade de chamar a atenção para atrair interesse,

Some argued that "globalization", namely, activities by the West, was contributing to the breakdown of societies; under these circumstances, its sins of commission compelled to act. For others, because they possessed both knowledge and ability, the failure to act would constitute a sin of omission.

No pós-Guerra Fria, esta mistura de disseminação de notícias com a reação da opinião pública a crises distantes criou o que se convencionou chamar de “efeito CNN” – ou seja, a capacidade da mídia, através da opinião pública, de influenciar as decisões políticas dos principais governos do mundo. Para os humanitários, a inserção do jornalista e das câmeras de televisão nos campos das crises humanitárias serviu como uma forma de construir uma conscientização do sofrimento e do imperativo humanitário junto ao privilegiado público ocidental, de atrair apoio político das grandes potências e os recursos para financiar o trabalho das organizações. A “conscientização” dos públicos ocidentais e de seus governos significava para os humanitários a oportunidade de fazer alguma coisa, e da mesma forma que as condições da ação humanitária tinham se modificado, a ajuda em si também mudaria.

1.4 Do direito de ingerência às “intervenções humanitárias”: segurança coletiva e crises humanitárias

1.4.1 Curdistão iraquiano (1991)

Este contexto de mudanças internacionais, conflitos civis, crises humanitárias e mobilização da opinião pública a partir da cobertura da mídia destes eventos sangrentos permitiu que o “direito de ingerência humanitário” se tornasse um projeto mais concreto – o que não significa que ele tenha se tornado mais claro. O discurso intervencionista dos defensores da ingerência humanitária ganhou terreno político internacional a partir do começo dos anos 1990, resultando em um dos projetos mais ambiciosos e complexos do mundo pós-Guerra Fria: a “intervenção humanitária”.

A crise humanitária no norte do Iraque, entre março e junho de 1991, serviu como uma primeira experiência para governos, Nações Unidas, e agentes

e isto passa pela simplificação de contextos e histórias humanas naturalmente complexas. Para Rieff, o que sobra para o público é o sofrimento abstrato, são vítimas sem história e sem diferenciação.

humanitários. Em meados de março de 1991, pouco depois da expulsão das tropas iraquianas do território do Kuwait, que marcou o fim da Guerra do Golfo, grupos curdos e xiitas iraquianos se rebelaram contra a ditadura baathista de Saddam Hussein no Iraque, aproveitando a fragilidade momentânea do governo central do país. Sem liderança estabelecida e sem apoio internacional efetivo¹²⁸, as rebeliões foram esmagadas ainda em março pelas forças de segurança iraquianas, reagrupadas a partir da Guarda Republicana de Hussein. Na medida em que a Guarda Republicana retomava território no Curdistão iraquiano e combatia os grupos insurgentes, cerca de dois milhões de curdos fugiam rumo às fronteiras do Iraque com o Irã e com a Turquia, no norte do país. Muito mais do que a violência, o que os assustava era a memória dos ataques químicos perpetrados pelo governo iraquiano entre 1987 e 1988¹²⁹.

Enquanto a maior parte – cerca de 750 mil, de acordo com a ACNUR¹³⁰ – se dirigiu para a fronteira com o Irã, quase 280 mil curdos iraquianos atravessaram a fronteira com a Turquia, onde as condições eram bastante precárias. Primeiro, porque

¹²⁸ Como DiPrizio (2002, p. 28-29) coloca, os Estados Unidos (o principal país da coalizão internacional) não desejavam se comprometer num tipo de conflito que poderia ter resultados imprevisíveis militar e politicamente. A administração de George H. W. Bush temia que um possível envolvimento dos Estados Unidos na derrubada de Saddam Hussein pudesse resultar num conflito ao estilo do Vietnã: custoso financeira e militarmente, que pudesse colocar em risco as vidas de soldados, o apoio de aliados, e a integridade do Iraque (o maior anteparo regional à influência do Irã no Oriente Médio). O governo norte-americano também temia os cenários possíveis para um Iraque pós-Hussein, como a fragmentação iraquiana a partir dos diversos grupos étnicos e religiosos internos, e a perspectivas de que uma onda de instabilidade atingisse países da região, principalmente aliados como a Turquia. Outro problema importante era a falta de articulação entre as lideranças dos grupos anti-Hussein, e a ausência de unidade política dentro destes grupos (DiPrizio, 2002, p. 23; Rudd, 2004, p. 30).

¹²⁹ Em março de 1987, Saddam Hussein iniciou, sob a liderança militar de seu primo, o general Ali Hassan Al-Majid, uma campanha contra comunidades curdas no norte do Iraque. Segundo Power (2003, p. 204-205), desde o começo da guerra contra o Irã, em 1980, Hussein se preocupava com o “problema curdo”: os curdos compunham à época pouco mais de quatro milhões de pessoas, mais de ¼ da população iraquiana, concentrados nas zonas rurais do norte do país. No entanto, era difícil para as forças iraquianas controlar as comunidades rurais curdas, que geralmente serviam como bases para grupos armados de resistência contra Bagdá. Assim, Al-Majid, que administrava a região administrativa do norte do Iraque, ordenou o reassentamento curdo em centros coletivos, onde a vigilância governamental era mais eficiente. Todo curdo que permanecesse nas chamadas “zonas proibidas” e se recusasse a se mudar para os complexos habitacionais do governo era considerado traidor e, assim, seria condenado à morte. Numa verdadeira orgia de violência, as forças iraquianas de segurança empreenderam verdadeiras operações militares para eliminar os “traidores”, envenenando-os com gás e matando-os com precisão burocrática. Prisioneiros eram levados para locais remotos e eram executados a tiros. Novamente segundo Power (2003, p. 106), entre 1987 e 1988, as forças de Saddam Hussein destruíram milhares de vilarejos e povoados e mataram mais de 100 mil curdos iraquianos, quase todos civis desarmados, entre eles mulheres e crianças.

¹³⁰ Refworld & UNHCR, Chronology for Kurds in Iraq, 06/04/1991: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,MARF,,IRQ,,469f38a6c,0.html>

o governo turco já mantinha outros 20 mil curdos iraquianos refugiados dos ataques químicos de 1987-1988. Segundo, porque a Turquia compartilhava as mesmas preocupações do Iraque com relação aos curdos: da mesma forma que o Iraque, a Turquia possuía uma minoria curda com quem periodicamente tinha problemas. O fluxo de iraquianos que atravessavam para o lado turco da fronteira também dificultava os esforços de recepção e de auxílio por parte do governo turco e de algumas organizações humanitárias presentes, principalmente o Crescente Vermelho Turco e a ACNUR.

No começo de abril, Ancara começou a restringir a entrada de refugiados iraquianos em seu território, alegando não ter condições de abrigar e ajudar a todos. Os curdos iraquianos que não tinham condição de atravessar a fronteira ou que eram impedidos de passar por ela – cerca de 300 mil em meados de abril, novamente de acordo com a ACNUR – se refugiaram nas frias montanhas do norte do Iraque, ao longo da fronteira com a Turquia, em campos informais. O acesso aos agrupamentos era bastante irregular, e as condições destes campos também eram precárias, principalmente devido à falta de alimentos e ao frio intenso das montanhas. Tanto o relevo da região quanto o medo de que as tropas iraquianas impedissem o trabalho humanitário – ou atacassem os comboios e os trabalhadores humanitários – atrapalhavam o acesso das agências aos curdos detidos nas montanhas.

A crise humanitária logo chamou a atenção da imprensa ocidental presente no Golfo Pérsico desde a invasão iraquiana ao Kuwait, em agosto de 1990. Jornalistas, fotógrafos, e outros profissionais de mídia foram redirecionados para cobrir a situação dos campos de refugiados na Turquia. As notícias sobre o sucesso das operações militares e sobre as negociações diplomáticas para encerrar a Guerra do Golfo logo deram espaço para o relato dramático dos refugiados curdos e para histórias sobre as dificuldades pelas quais passavam os curdos no lado iraquiano da fronteira.

O governo turco, grande e estratégico aliado norte-americano nas operações da Guerra do Golfo, continuava impedindo a entrada de mais iraquianos e tornava públicas as dificuldades para manter os refugiados iraquianos nos campos estabelecidos no lado turco da fronteira. Ao mesmo tempo, a mesma opinião pública que saudava Bush pela vitória no Kuwait no final de fevereiro o criticava asperamente

em meados de abril por causa de sua omissão em relação aos curdos¹³¹. Em 05 de abril, o Conselho de Segurança aprovou sua resolução 688¹³², pedindo ao Iraque o fim dos ataques e da perseguição aos curdos no norte do país, e a permissão para que as agências humanitárias entrassem no Curdistão iraquiano para atender aos refugiados detidos nas montanhas da fronteira com a Turquia. A resolução também conclamava a comunidade internacional a auxiliar nos esforços humanitários nos campos de refugiados na Turquia. No mesmo dia, o governo norte-americano assumiu a missão de ajudar nos esforços humanitários nos campos de refugiados curdos – a Operação *Provide Comfort* (OPC)¹³³.

A operação militar liderada pelos Estados Unidos na fronteira turco-iraquiana inicialmente visava o lançamento de mantimentos aos campos instalados dentro do Iraque e o auxílio aos esforços humanitários dentro dos campos de refugiados na Turquia. Nos campos turcos, as tropas ocidentais auxiliariam não apenas na distribuição da ajuda, mas também no gerenciamento destes campos e na coordenação de esforços junto com as agências humanitárias presentes. Outra preocupação era facilitar os trabalhos de repatriamento dos refugiados iraquianos na Turquia, o que interessava o governo de Ancara¹³⁴.

A situação nos campos turcos logo se estabilizou, principalmente devido à atenção internacional e aos recursos dos governos envolvidos na OPC. No entanto, as condições dos campos nas montanhas do norte do Iraque continuavam dramáticas: o

¹³¹ DiPrizio (2002), p. 36-37. Ver Safire, William, *Essay: Follow the Kurds to Save Iraq*, The New York Times, 28/03/1991, <http://www.nytimes.com/1991/03/28/opinion/essay-follow-the-kurds-to-save-iraq.html?scp=3&sq=kurdish&st=nyt>

¹³² United Nations Security Council Resolution 688, 5/04/1991, <http://www.fas.org/news/un/iraq/sres/sres0688.htm>

¹³³ “The human tragedy unfolding in and around Iraq demands immediate action on a massive scale. At stake are not only the lives of hundreds of thousands of innocent men, women, and children but the peace and security of the Gulf. (...) It is clear (...) that the current tragedy requires a far greater effort. As a result, I have directed a major new effort be undertaken to assist Iraqi refugees. (...) U.S. Air Force transport planes will fly over northern Iraq and drop supplies of food, blankets, clothing, tents, and other relief-related items for refugees and other Iraqi civilians suffering as a result of the situation there. I want to emphasize that this effort is prompted only by humanitarian concerns. We expect the Government of Iraq to permit this effort to be carried out without any interference.” (George H. W. Bush, Statement on Aid to Iraqi Refugees, 05/04/1991. http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2844&year=1991&month=4)

¹³⁴ DiPrizio (2002), p. 25.

acesso aos civis curdos continuava difícil, com poucas agências com condições para chegar aos campos nas montanhas e entregar a ajuda necessária.

Na medida em que a crise no norte do Iraque parecia piorar, o governo turco mantinha sua preocupação com o repatriamento dos curdos iraquianos presentes em seu território. Cerca de dez dias depois do início das operações militares ocidentais, o então presidente turco Turgut Ozal sugeriu às Nações Unidas a possibilidade de estabelecer *safe havens* (refúgios, ou zonas de proteção) no Curdistão iraquiano, que permitisse o retorno dos refugiados iraquianos e a entrega de ajuda para os curdos que estavam nas montanhas do norte do Iraque. Estas zonas seriam protegidas por tropas internacionais, e livres do aparato militar iraquiano. A proposta de Ozal foi influenciada pela resolução 45/100 da Assembleia Geral, de 14 de dezembro de 1990. O documento se remetia à resolução 43/131, e estabelecia a ideia de *relief corridors*, ou corredores humanitários: espaços temporários que servissem para facilitar o transporte e a entrega de ajuda para as vítimas em situação de emergência humanitária¹³⁵.

A proposta encontrou acolhida dentro da Comunidade Europeia a partir do apoio do então premiê britânico John Major. À luz da resolução 688 do Conselho de Segurança, a Turquia, os governos europeus e o então secretário-geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, negociaram os termos para uma possível ação dentro do território iraquiano, e pressionaram Washington a agir neste sentido. Em 16 de abril, Bush anunciou a expansão da OPC¹³⁶.

¹³⁵ United Nations General Assembly Resolution 45/100, *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations*, 14/12/1990, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r100.htm>

¹³⁶ “If we cannot get adequate food, medicine, clothing, and shelter to the Kurds living in the mountains along the Turkish-Iraq border, we must encourage the Kurds to move to areas in northern Iraq where the geography facilitates rather than frustrates such a large-scale relief effort. Consistent with United Nations Security Council Resolution 688 and working closely with the United Nations and other international relief organizations and our European partners, I have directed the U.S. military to begin immediately to establish several encampments in northern Iraq where relief supplies for these refugees will be made available in large quantities and distributed in an orderly way”. George H. W. Bush, Remarks on Assistance for Iraqi Refugees and a News Conference, 16/04/1991. http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2882&year=1991&month=4

Em 19 de abril, depois de diretivas diplomáticas com o governo iraquiano¹³⁷, as tropas da OPC atravessaram a fronteira iraquiana, e em poucas semanas os trabalhos de construção dos campos se iniciaram num perímetro de trinta milhas (cerca de 50 km) dentro do território iraquiano, abrangendo quase todo o Curdistão iraquiano. A segurança era garantida pelas tropas e pelo patrulhamento do espaço aéreo iraquiano acima do paralelo 36N. Seguindo as diretivas diplomáticas, as tropas iraquianas se retiraram das zonas de ação da OPC.

Dentro do território iraquiano, as forças militares assumiram o comando das operações humanitárias e de reassentamento dos curdos iraquianos. Mais de 60 agências humanitárias, entre ONGs, Sistema-ONU e instituições governamentais, participaram da OPC, mas poucas tinham condições logísticas, financeiras e técnicas para realizar plenamente seu trabalho¹³⁸. A diversidade de agências – desde organizações mais estruturadas, como o MSF, CARE, World Vision e Oxfam, até agências menores, muitas vezes criadas no calor da crise – servia como uma dificuldade fundamental para a articulação dos trabalhadores humanitários em campo. A falta de estrutura – física, humana, financeira e tecnológica – também restringia as operações e a articulação das agências em campo.

Inicialmente a responsabilidade executiva das operações humanitárias no Golfo Pérsico era da *United Nations Disaster Relief Organization* (UNDRO). Criada em 1972, a UNDRO tinha o papel de coordenar os esforços humanitários das Nações Unidas, atuando junto às diversas agências do Sistema, além de trabalhar com a arrecadação e gerenciamento de recursos para financiar as ações humanitárias da ONU. No entanto, a UNDRO jamais encontrou acolhida entre os países-membros, tendo um papel secundário no enfrentamento de crises humanitárias¹³⁹. Com a crise dos refugiados

¹³⁷ A entrada das tropas estrangeiras no norte do Iraque foi acompanhada por movimentações diplomáticas nos bastidores, para evitar que houvesse confrontos entre tropas iraquianas e soldados da operação. De acordo com DiPrizio (2002, p. 26-27), em 17 de abril o Departamento de Estado norte-americano comunicou o governo iraquiano que as forças da coalizão entrariam no Curdistão iraquiano por um curto período de tempo, com o propósito de estabelecer campos de trânsito e assegurar as condições para o repatriamento dos refugiados. Dois dias depois, o comandante militar da OPC, general John Shalikashvili, se encontrou com líderes militares iraquianos, onde reforçou os aspectos humanitários da operação.

¹³⁸ Para relação das agências humanitárias presentes na Turquia e no norte do Iraque, ver Rudd (2004), p. 60.

¹³⁹ Maxwell & Walker (2008), e-book *Kindle*, posição 1376.

curdos em abril de 1991, a responsabilidade executiva foi redirecionada para a ACNUR, que manteve um papel de mediador entre doadores e organizações em campo, além de desenvolver seu trabalho prático de auxílio aos refugiados iraquianos na Turquia e no Irã¹⁴⁰. No entanto, a ACNUR não tinha condições de coordenar todos os esforços humanitários ou de estabelecer estratégias de ação junto às outras agências humanitárias. Vale lembrar que o Alto-Comissariado ainda era uma organização de recursos bastante limitados, que possuía também um mandato de proteção política dos direitos dos refugiados à luz da Convenção sobre Refugiados de 1951.

Mesmo dentro do movimento da Cruz Vermelha, as divisões tradicionais entre as Sociedades Nacionais e o CICV permaneciam impressas na forma como estas organizações agiam. De acordo com Forsythe (2005, p. 107-108), as Sociedades Nacionais norte-americana, britânica e francesa agiram como extensão humanitária de seus governos, e trabalharam mais próximos das tropas estrangeiras do que da Liga ou do CICV. Por sua vez, as instâncias supranacionais da Cruz Vermelha também atuavam sem coordenar esforços com as Sociedades Nacionais, trabalhando com agências da ONU como a ACNUR. O MSF também atuava sob o guarda-chuva da OPC, mas se distanciava das tentativas de coordenar os esforços humanitários em favor de sua autonomia operacional.

A diversidade, a fragmentação e as dificuldades operacionais das agências humanitárias contrastavam com a hierarquia, a organização e os recursos dos exércitos presentes no norte do Iraque. Enquanto os exércitos tinham uma estrutura centralizada, hierarquizada e rígida, as agências humanitárias eram fragmentadas, descentralizadas, e variavam de acordo com filosofia, proposta de trabalho e objetivos traçados. Os exércitos presentes na OPC tinham uma organização institucional e um nível de profissionalização muito maior do que os das ONGs humanitárias que os acompanhavam no norte do Iraque e nos campos de refugiados da Turquia.

No caso iraquiano, o choque entre estes grupos foi relativamente pequeno, diferentemente do que se previa. Segundo Seiple (1996, p.35-36), militares e humanitários desenvolveram uma relação de necessidade mútua nos campos de

¹⁴⁰ Rudd (2004), p. 36.

refugiados na Turquia e no estabelecimento das zonas de proteção no Curdistão: por um lado, as tropas estrangeiras não tinham expertise humanitária, e precisavam assim do trabalho dos agentes humanitários; por outro, as agências obviamente não tinham a estrutura e a capacidade logística dos exércitos presentes na OPC. As agências humanitárias utilizavam os equipamentos de comunicação e transporte das forças militares, além de participar de reuniões frequentes com comandos militares. As tropas participantes da OPC tinham nos grupos humanitários uma fonte de informação sobre a situação em campo, além de conhecimento sobre as necessidades básicas de pessoas em situação de emergência¹⁴¹.

Em meados de junho de 1991, a situação humanitária estava estabilizada, e no final de julho as tropas estrangeiras se retiraram das zonas de proteção no Curdistão iraquiano. A responsabilidade dos campos de trânsito e de reassentamento, além da distribuição de ajuda, foi redirecionada para agências das Nações Unidas e ONGs humanitárias. A segurança nos campos era garantida por guardas da ONU, e a segurança estratégica contra possíveis ameaças de Saddam Hussein às populações curdas do norte era garantida por forças militares estacionadas na Turquia. Do ponto de vista da crise humanitária, a OPC – que continuou mesmo após a saída das tropas estrangeiras sob o nome *Northern Watch*, sem a mesma atenção e os mesmos recursos dispensados inicialmente – foi bem sucedida: quase todos os refugiados curdos nos campos turcos já estavam reassentados em suas vilas originais em meados de junho e julho de 1991; os campos precários informais nas montanhas do norte, que representavam o maior desafio humanitário na crise, tinham sido fechados, e seus antigos residentes tinham sido igualmente reassentados.

1.4.2 Somália (1992-1994)

A efetividade e o “sucesso humanitário” da OPC, mesmo com as dificuldades iniciais e ignorando o fato de que Saddam Hussein permanecia no poder no Iraque, permitiu pensar num novo tipo de responsabilidade para a comunidade internacional diante de crises humanitárias. Em seu discurso de despedida da Secretaria Geral da

¹⁴¹ Foley (2010), p. 51-52.

ONU, Pérez de Cuéllar se referiu às operações humanitárias no norte do Iraque como um exemplo da obrigação coletiva dos Estados de trazer ajuda e alívio em emergências de direitos humanos¹⁴². Para aqueles que defendiam a ideia de “ingerência humanitária”, o caso iraquiano tinha sido um impulso igualmente otimista para pensar numa nova prática humanitária. A ambição dos líderes políticos se refletia na ambição de diversos grupos dentro das organizações humanitárias: mais do que a efetividade das operações no norte do Iraque, o que parecia encantar muitos humanitários era a possibilidade da experiência iraquiana se tornar um novo paradigma para o próprio humanitarismo.

Sob este espírito pós-Iraque, a Assembleia Geral das Nações Unidas emitiu uma nova resolução sobre ação humanitária e as responsabilidades da organização. A Resolução 46/182, votada em dezembro de 1991, estabelecia os termos de uma reforma do sistema humanitário das Nações Unidas e as circunstâncias sob as quais a comunidade internacional poderia atuar em crises humanitárias internas¹⁴³. Como Weiss (2007, p. 41-42) aponta, o texto da resolução deixava explícita a necessidade de que o governo afetado pela crise consentir a ação externa. Se por um lado este tipo de declaração não confrontasse os preceitos básicos de soberania estatal, o texto da resolução era bastante vago em relação a situações em que o governo em questão não tivesse condições de assumir as suas responsabilidades e seus poderes soberanos. Este foi o caso da Somália, a partir de 1991.

Se a experiência iraquiana serviu como um protótipo¹⁴⁴ do que posteriormente se convencionou chamar de “intervenção humanitária”, a Somália foi a primeira grande experiência de aplicação deste conceito, e o berço prático dos conceitos observados anteriormente neste capítulo – “estados fracassados”, “novas guerras” e “emergências humanitárias complexas”. Desde a queda do governo de Siad Barre, em janeiro de 1991, a Somália mergulhou num violento conflito envolvendo os diferentes

¹⁴² Barnett (2011), e-book *Kindle*, posição 3611; Foley (2010), p. 47.

¹⁴³ United Nations General Assembly Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 19/12/1991, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

¹⁴⁴ Foley (2010), p. 47.

clãs do país pelo poder central em Mogadíscio¹⁴⁵. Na mesma época, uma grave seca afeta a economia local, espalhando fome pelo interior do país e ampliando as necessidades humanitárias somalis.

Walker & Maxwell (2009, posição 1834) descrevem o cenário complexo da fome somali.

While it is true that some highly publicized incidents of looting or interfering with food aid were instrumental in bringing the famine to the attention of the rest of the world, the famine itself was deeply rooted in the flawed institutions of the post-colonial state. The most widely affected groups were the long-marginalized riverine farming communities, and people displaced by the fighting that had spread to southern Somalia in 1991. The actual fighting that deposed Barre was in some of the more fertile areas of the country - in the Bay and Shebelle regions. Long standing land tenure disputes led many of the region's inhabitants to side with anti-Barre elements in the fighting, but their grievances were not addressed by the forces that toppled the Barre government. People were also displaced into the Shabelle valley by the fighting in Mogadishu. This combination of factors led to a rapid depletion of existing food stocks, the breakdown of intra-regional trade, and the emergence of a "looting economy"¹⁴⁶.

O CICV era uma das poucas organizações humanitárias presentes na Somália na época da crise. As dificuldades práticas do conflito complicavam a presença de agências humanitárias no país; mesmo as operações da ONU na Somália eram coordenadas a partir de seu escritório em Nairóbi, no Quênia. Entre o final de 1991 e o começo de 1992, a escala da violência no país aumentou consideravelmente, atraindo a atenção de jornalistas ocidentais.

¹⁴⁵ A Somália surgiu como país independente em 1960, a partir de antigas colônias britânicas e italianas na região do Chifre da África. Dada ao desenho artificial das fronteiras coloniais, as fronteiras do estado somali dividiram tribos e clãs tradicionais da região, o que tornou a identidade da Somália enquanto nação algo bastante abstrato e frágil. Em 1969, Siad Barre subiu ao governo central, com apoio soviético e prometendo a abolição das divisões por clãs. No entanto, de acordo com Walker & Maxwell (2009, posição 1822), Barre se aproveitou destas divisões para favorecer seu próprio grupo em detrimento de outros clãs importantes, e também se beneficiou dos fluxos de recursos dispendidos pelas superpotências durante a Guerra Fria para financiar seu governo e manter seu poder. Alguns anos depois de sua chegada ao poder, Barre abandonou os soviéticos e se alinhou aos Estados Unidos, se beneficiando da ajuda financeira norte-americana. A partir dos anos 1980, as rivalidades entre os clãs se explicitam, e diversos grupos do norte do país se uniram contra o governo central. Em janeiro de 1991, Barre é finalmente derrubado pelos clãs adversários, mas a fragmentação político-social reverbera num conflito armado sangrento envolvendo as facções remanescentes na Somália.

¹⁴⁶ Walker & Maxwell (2009), posição 1834

As agências humanitárias incentivavam a disseminação de informações sobre a crise humanitária na Somália, como uma forma de chamar a atenção dos governos e das sociedades ocidentais para a emergência humana no país. Curiosamente, mesmo indo contra seus princípios clássicos, o CICV foi uma das primeiras organizações a financiar a viagem de jornalistas para a Somália, com o objetivo de chamar a atenção e de atrair mais ajuda para o país¹⁴⁷. A CARE-Estados Unidos e seu chefe na época, Philip Johnston, também foram importantes agentes de disseminação das informações sobre a crise somali para a imprensa internacional. David Rieff (2003, p. 35) e Foley (2010, p.55) consideram que o trabalho da CARE-Estados Unidos e de Johnston foi essencial para que a Somália se tornasse um tema importante na agenda política internacional, num momento em que os Balcãs atraíam quase toda a atenção pública ocidental.

As informações sobre assaltos a comboios e armazéns de agências humanitárias e de ataques contra funcionários humanitários – como o que vitimou um trabalhador belga do CICV no final de 1991 – se mesclavam com as imagens de pessoas famintas, e isso alimentou um sentimento de consternação pública com a situação somali, principalmente nos Estados Unidos. Em janeiro de 1992, o Conselho de Segurança aprovou sua resolução 733¹⁴⁸, onde impôs um embargo no comércio internacional de armas para a Somália, pedindo também garantias de segurança para o envio imediato de ajuda humanitária para o país. No começo de março, as principais forças envolvidas no conflito, lideradas pelo então presidente somali Ali Mahdi Muhammad e pelo líder rebelde Mohammed Farrah Aidid, assinaram um cessar-fogo, que seria observado por uma missão de monitoramento das Nações Unidas. Em abril, a resolução 751 do Conselho de Segurança criou a missão de operação das Nações Unidas para a Somália (*United Nations Operation in Somalia*, UNOSOM), que contaria oficialmente com apenas 50 soldados, com a possibilidade de expansão para 500. No entanto, a burocracia das Nações Unidas e a limitação do mandato da UNOSOM minaram as possibilidades de sucesso da missão.

¹⁴⁷ Forsythe (2005), p. 115-116.

¹⁴⁸ United Nations Security Council Resolution 733, 23/01/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/92/IMG/NR001092.pdf?OpenElement>

Sem condições para realizar tamanho esforço, a UNOSOM e as organizações humanitárias assistiram à escalada da violência a partir de junho de 1992. Consequentemente, a crise humanitária piorou drasticamente: de acordo com o CICV, 95% dos somalis apresentaram desnutrição, sendo que 70% deles apresentavam um estado severo de desnutrição¹⁴⁹. Na medida em que a UNOSOM se mostrava frágil para garantir os esforços humanitários, diversas organizações procuravam alternativas para garantir o envio e a entrega de ajuda aos famintos somalis. Por exemplo, muitas agências estabeleceram acordos com grupos armados locais, que serviam como seguranças privados para os carregamentos, os equipamentos (jipes e aparelhos de comunicação) e para os trabalhadores humanitários. Isto subvertia os princípios e a moralidade das agências e dos trabalhadores humanitários em campo. James Orbinski, um dos principais nomes recentes do MSF, presidente da entidade na época em que recebeu o Prêmio Nobel da Paz, capturou com propriedade o que os humanitários sentiam naquelas circunstâncias.

The needs were overwhelming. Some of the old humanitarian rules of neutrality and independence seemed to be falling apart, and it wasn't clear what the new rules would be. For the first time ever, the Red Cross, MSF, and other aid agencies were paying armed guards from various clans to protect aid workers and food supplies¹⁵⁰.

Mesmo assim, estes acordos não garantiam a realização do trabalho de ajuda em campo. Não existem estimativas certas, mas o percentual de ajuda que era desviado pelos grupos pagos para protegê-la girava dos 20% aos 80%, dependendo da localidade, da organização e do grupo armado envolvido¹⁵¹. Assim, tanto a ajuda em si quanto os “pagamentos” feitos pelas organizações para garantir a segurança de seus carregamentos e de seus recursos tecnológicos e humanos serviram para alimentar a economia de guerra na Somália¹⁵².

Um dos episódios mais dramáticos envolvendo humanitários e grupos armados ocorreu em novembro de 1992, quando a CARE-Estados Unidos tentou organizar um

¹⁴⁹ Forsythe (2005), p. 117.

¹⁵⁰ Barnett (2011), posição 3815.

¹⁵¹ Barnett (2011), posição 3819; Foley (2010), p. 54-55; Forsythe (2005), p. 119.

¹⁵² Foley (2010), p. 55.

comboio humanitário na Somália sem pagar as “taxas” ou os “serviços de proteção” dos diversos grupos armados locais. No final, cinco funcionários da organização foram assassinados, o que gerou uma comoção pública nos Estados Unidos. O episódio serviu para que a CARE-Estados Unidos – e outros escritórios da CARE International no mundo – passasse a defender publicamente uma intervenção militar internacional na Somália. Numa citação que posteriormente se tornou clássica para entender a mudança de pensamento dentro do humanitarismo depois da Guerra Fria, Philip Johnston defendeu a necessidade de entregar a ajuda aos somalis, mesmo que para isso, eles “have to fight the Somalis themselves”¹⁵³ ¹⁵⁴. Outras organizações humanitárias norte-americanas, como a IRC e a Oxfam América, também se alinharam ao discurso intervencionista da CARE-Estados Unidos. Outras organizações reagiram com mais reservas quanto aos pedidos por uma intervenção militar na Somália. O MSF, que também tinha contratado proteção de grupos armados locais, se opunha ao discurso intervencionista, por achá-lo inconsistente com a natureza do humanitarismo¹⁵⁵. Save the Children-Reino Unido também se opunha às propostas de uma ação militar internacional¹⁵⁶. Já o CICV se manteve em silêncio, enquanto discutia internamente as possibilidades e os riscos que uma intervenção internacional poderia trazer para os trabalhos da organização¹⁵⁷.

Desde agosto de 1992, o governo norte-americano auxiliava os esforços humanitários na Somália, através da Operação *Provide Relief*, que lançava carregamentos de ajuda para o sul do país, a partir de Mombaça, no Quênia. No entanto, os lançamentos eram ineficazes já que não existia nenhuma rede em terra que garantisse a entrega da ajuda para aqueles que a precisavam¹⁵⁸. Por fim, em 25 de novembro de 1992, poucas semanas depois de perder as eleições presidenciais para o candidato do Partido Democrata Bill Clinton, George Bush ofereceu às Nações Unidas

¹⁵³ Foley (2010), p. 55; Rieff (2003), p. 35.

¹⁵⁴ Alguns chamavam ironicamente a proposta de Johnston de *Operation Shot-to-Food* – Operação “Atire para Alimentar” (Foley, 2010, p. 55; Rieff, 2003, p. 35)

¹⁵⁵ Barnett (2011), posição 3839.

¹⁵⁶ Foley (2010), p. 55.

¹⁵⁷ Forsythe (2005), p. 119.

¹⁵⁸ DePrizio(2002), p. 45-46.

uma intervenção militar na Somália, que seria liderada pelos Estados Unidos. No começo de dezembro, o Conselho de Segurança aprovou sua resolução 794¹⁵⁹. A resolução, aprovada à luz do Capítulo VII da Carta da ONU, requisitava aos Estados-membros que auxiliassem nos esforços humanitários na Somália, através de “all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia” (parágrafo 10 da resolução). Dias depois, os Estados Unidos iniciam a Operação *Restore Hope* (ORH), com o envio da *Unified Task Force* (UNITAF) à Mogadíchio. O desembarque das tropas norte-americanas nas praias da capital somali em si foi um evento midiático, com soldados compartilhando espaço com câmeras de televisão transmitindo e jornalistas narrando a entrada dos soldados internacionais em território somali. Inicialmente as forças militares estrangeiras ocuparam Mogadíchio, e a partir da capital somali os comandos militares controlaram outras zonas no sul do país, além de acessos e estradas entre as cidades desta região. O objetivo principal da ORH e da UNITAF era proteger os comboios humanitários e garantir um ambiente seguro para a distribuição da ajuda humanitária por parte das agências.

Obviamente, as agências que defendiam uma intervenção internacional na Somália apoiaram a ORH, que aos poucos conseguiu garantir a segurança dos comboios humanitários no sul do país, principalmente em Mogadíchio. O CICV, depois de discussões intensas, decidiu trabalhar junto com as forças internacionais, algo inédito na história da organização. Segundo Forsythe (2005, p. 118), o principal motivo que o Comitê apresentou para apoiar a ORH foi o fato de sua missão se limitar a garantir um ambiente seguro para as operações humanitárias em campo, sem se envolver com aspectos políticos ou militares do conflito em si. Já o MSF continuou mostrando reservas à ideia de ter soldados fazendo a segurança dos carregamentos humanitários e, em alguns casos, entregando a ajuda no lugar das agências humanitárias¹⁶⁰.

¹⁵⁹ United Nations Security Council Resolution 794, 03/12/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf?OpenElement>

¹⁶⁰ Barnett (2011), posição 3840.

Em cinco meses, a intervenção norte-americana conseguiu controlar a crise humanitária. Segundo Forsythe (2005, p. 119), os assaltos a carregamentos e comboios humanitários, que em alguns lugares desviava mais de 80% da ajuda, diminuíram drasticamente, graças à presença militar estrangeira. Com os esforços militares e os recursos humanitários destinados à Somália, em pouco tempo a emergência humanitária em si tinha sido resolvida, pelo menos na região sul do país – que concentrava a maior parte das vítimas. Além disso, as forças militares da UNITAF também serviram como ponte de interlocução entre as diversas organizações humanitárias presentes em campo, e inclusive conseguiram reconstruir parte da infraestrutura dos territórios ocupados. Sob a ótica da crise em si, a intervenção internacional conseguiu resolver a emergência humanitária somali – em grande parte, pelo fato de seu mandato ter sido relativamente restrito à proteção dos carregamentos e da distribuição de ajuda humanitária.

Na medida em que a emergência humanitária era resolvida, as Nações Unidas passaram a pressionar os governos em torno de uma agenda mais política para a Somália. Segundo DiPrizio (2002, p. 47), Boutros Boutros-Ghali, recém empossado secretário-geral das Nações Unidas, pressionava pela extensão dos objetivos da UNITAF, de forma que as forças militares presentes no país também servissem para desarmar as facções em conflito e para estabelecer (e garantir) um cessar-fogo para a guerra. O governo norte-americano, que também tinha um novo líder, o democrata Bill Clinton (1993-2001), se recusava a reconsiderar os objetivos da UNITAF, mas apoiou no Conselho de Segurança a restauração da UNOSOM através da resolução 814¹⁶¹ em março de 1993. A resolução, novamente sob a luz do Capítulo VII da Carta da ONU, autorizava as forças militares sob a bandeira da ONU a usar instrumentos coercitivos para implantar sua missão de desarmar as facções, pacificar o país, reconstruir sua infraestrutura e suas instituições políticas.

Em maio de 1993, os quase 40 mil soldados da UNITAF entregaram aos 20 mil soldados da UNOSOM-II a responsabilidade sobre os territórios do sul da Somália e o controle de Mogadíscio. A mudança no perfil do mandato das forças militares presentes

¹⁶¹ United Nations Security Council Resolution 814, 26/03/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement>

no país não foi bem recebida nem pelos grupos armados locais e nem por algumas agências humanitárias importantes. O grupo de Aidid considerava as tropas da ONU como adversárias, já que impediam seu avanço sobre Mogadíchio e a derrubada de Ali Mahdi. Em junho de 1993, rebeldes de Aidid atacaram um grupo de soldados paquistaneses da UNOSOM-II. Em resposta, o Conselho de Segurança praticamente declarou guerra à Aidid com a resolução 837, onde exigia que os responsáveis pelos ataques fossem penalizados¹⁶². A escalada nos confrontos entre os soldados da ONU e os rebeldes de Aidid resultou em diversas operações militares ocidentais malsucedidas: por exemplo, Foley (2010, p. 57) cita um ataque aéreo norte-americano contra um asilo de idosos, onde mais de 70 pessoas morreram; meses depois, um helicóptero norte-americano atirou contra uma multidão de pessoas em Mogadíchio, matando 60 pessoas. Pouco depois, o MSF divulgou denúncias de violações cometidas por soldados da UNOSOM-II contra o Direito Internacional Humanitário (DIH). Grupos de direitos humanos colecionaram denúncias de violência por parte destes soldados, que incluíam violência sexual, vandalismo, e tortura (inclusive em crianças)¹⁶³.

O MSF tornou-se uma das principais vozes contra a militarização das operações da ONU na Somália. Segundo Barnett (2011, posição 3842), “it became impossible to contemplate humanitarian neutrality when licensed defenders were firing into crowds and delivering aid directly to the very people who were the executioners of the population”. Para muitos no MSF, a militarização da missão da ONU usou a crise humanitária como uma forma de se justificar – assim, os soldados matavam em nome do humanitarismo¹⁶⁴. Estas considerações levaram o MSF a se retirar da Somália, novamente debaixo de críticas de outras agências humanitárias.

O ponto de inflexão na escalada do conflito entre a UNOSOM-II e Aidid se deu em outubro de 1993, quando 18 soldados norte-americanos morreram durante um ataque fracassado contra um edifício utilizado como base de operações das forças rebeldes de Aidid em Mogadíchio. A mesma mídia que tinha transmitido as imagens de sofrimento humano e alimentado a opinião pública norte-americana a favor de uma

¹⁶² United Nations Security Council Resolution 837, 06/06/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/332/32/IMG/N9333232.pdf?OpenElement>

¹⁶³ Foley (2010), p. 57.

¹⁶⁴ Barnett (2011), posição 3843.

intervenção na Somália mostrou a humilhação pública dos corpos dos soldados mortos. Dias depois, o governo Clinton anunciou a desmobilização das forças norte-americanas da UNOSOM-II, e sua retirada total até março de 1994. A saída das tropas norte-americanas tornou impossível que a UNOSOM-II continuasse operando na Somália. Durante o ano de 1994, ao mesmo tempo em que a crise humanitária eclodia nos Grandes Lagos Africanos, a ONU também desmobilizou e encerrou as atividades da UNOSOM-II. Junto com o fim da presença militar estrangeira, a maior parte das organizações humanitárias também se retirou. O CICV, que estava presente no país desde antes da crise humanitária, também foi forçado a se retirar da Somália, depois de uma série de ataques e sequestros de funcionários e delegados oficiais. Os esforços da Cruz Vermelha no país acabaram sendo redirecionados para o Crescente Vermelho Somali, talvez a única organização humanitária que manteve suas operações no país depois da retirada da UNOSOM-II no final de 1994.

2. Da “Pax” ao álibi humanitário: a ajuda como substituta da ação política

2.1 “Alimentando mortos e assassinos”: a prática humanitária e a política internacional pós-Mogadíscio

2.1.1 Bósnia-Herzegovina (1992-1995)

Na época em que a crise somali começou a ganhar espaço na mídia internacional, outra crise chamava a atenção do público ocidental: o violento desmantelamento da Iugoslávia. A violência do conflito nos Balcãs, em especial na Bósnia-Herzegovina, surpreendeu jornalistas, humanitários e a opinião pública na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Mais do que as crises no Iraque e na Somália, as catástrofes humanas nos Balcãs e em Ruanda foram o divisor de águas dentro da reflexão sobre a “nova ordem”. O otimismo do imediato pós-Guerra Fria se dissipou, e deu espaço para dúvidas quanto à capacidade da “comunidade internacional” de reagir a violações contra os direitos humanos e contra o DIH.

Em especial, para os humanitários a experiência nos Balcãs foi bastante incomum. Pela crise estourar em “solo nativo”, num continente berço do humanitarismo moderno e onde se acreditava que o instrumento da guerra estava ultrapassado depois de duas guerras mundiais. Esta proximidade cultural entre vítimas e humanitários resultou num tipo de afinidade entre eles, que dificilmente se replicou em outros cenários críticos, distantes do Ocidente. Para muitos dentro das agências humanitárias presentes nos Balcãs, a crise ganhou um caráter de causa política, tão forte e contundente quanto Biafra no final dos anos 1960.

This deep sense of connectedness helps explain how Bosnia exerted the kind of fascination on, and engendered the kind of commitment from, aid workers and journalists that no crisis in the poor world had ever commanded. In particular, the fate of besieged Sarajevo became more than a crisis. (...) Both morality and self-interest justified

insisting that (...) the ethnic fascism Slobodan Milosevic incarnated must not be allowed its second life (...) ¹⁶⁵.

A tensão que levou a fragmentação política da república comunista multinacional iniciou-se em meados de 1989 quando o então presidente da Sérvia, Slobodan Milosevic, introduziu reformas constitucionais que afetaram a delicada balança de poder entre a Sérvia e as demais repúblicas da Federação Iugoslava. Estas iniciativas alimentaram sentimentos nacionalistas e separatistas dentro da Iugoslávia, resultando numa sucessão de declarações de independência a partir de 1991, com a separação da Eslovênia e da Croácia. Enquanto os eslovenos conseguiram sua independência sem maiores problemas com o governo iugoslavo controlado pela Sérvia, os croatas acabaram se envolvendo num conflito sangrento com as forças iugoslavas. Isso se deveu pela composição étnica das repúblicas em questão: enquanto na Eslovênia não existia uma minoria sérvia relevante, na Croácia os sérvios eram uma importante – e ameaçada – minoria populacional. No final de 1991, a tensão entre os diversos grupos étnico-nacionais se espalhou para a Bósnia-Herzegovina, talvez a república iugoslava mais multiétnica dentro da federação – na época, 43% de bósnios muçulmanos, 35% sérvios ortodoxos, e 18% croatas católicos romanos ¹⁶⁶.

As principais organizações humanitárias já estavam presentes na região desde a eclosão do conflito entre croatas e sérvios, em julho de 1991. O CICV desempenhava suas ações junto aos prisioneiros de guerra (POW), e também auxiliava os servo-croatas que tinham sido expulsos de suas casas e vilarejos. A ACNUR, até então uma agência com poucos recursos operacionais e na época também envolvida com as operações no norte do Iraque e nos campos de refugiados somalis no Quênia e na Etiópia, também iniciou um trabalho de campo junto com os servo-croatas na Croácia.

Do ponto de vista político, os países da Europa Ocidental enxergavam na crise nos Balcãs uma oportunidade para que a Comunidade Europeia mostrasse sua capacidade de resolver conflitos. Como Jacques Poos, então ministro de relações exteriores de Luxemburgo, disse na época, “now it is the hour of Europe”. No entanto, de acordo com Rieff (2003, p. 126-127), os países europeus não encontravam um

¹⁶⁵ Rieff (2003), p. 128.

¹⁶⁶ Power (2003), p.288.

consenso sobre como o continente poderia resolver a crise. Por sua vez, os Estados Unidos, envolvidos na época com a finalização da OPC no Iraque e com as negociações de paz no Oriente Médio, não expressavam uma preocupação maior com a crise nos Balcãs¹⁶⁷. As primeiras reações internacionais ocorreram no campo diplomático: em setembro de 1991, o Conselho de Segurança impôs um embargo de armas para a Iugoslávia, que também atingia a Bósnia-Herzegovina, através da resolução 713¹⁶⁸.

Em março de 1992, a Bósnia-Herzegovina realizou um referendo para avaliar a uma possível declaração de independência. Com o boicote da minoria sérvia, a proposta de independência venceu com 99,4% dos votos¹⁶⁹. No mês seguinte, o governo bósnio rompeu com o governo central iugoslavo, mas as lideranças servo-bósnias e croata-bósnias também declararam independência em relação à Bósnia, resultando num conflito sangrento entre estes grupos. Meses antes, o Conselho de Segurança tinha aprovado sua resolução 743¹⁷⁰, que criava a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), com a missão de proteger regiões com minorias sérvias na Croácia e de monitorar o cessar-fogo entre as forças sérvias e as croatas. Logo a missão foi expandida para a Bósnia, na medida em que a situação no país se tornava complicada.

A indecisão política da Comunidade Europeia e a abstenção dos Estados Unidos permitiu que uma crise humanitária emergisse do conflito político-militar nos Balcãs. Os grupos envolvidos no conflito utilizaram intensivamente estratégias de violência como forma de promover a “limpeza étnica” de determinado território, através de chacinas, aprisionamento em campos de concentração, estupros e atos terroristas. Na Bósnia, dezenas de milhares de pessoas foram assassinadas ou desapareceram em razão do conflito, e mais de 2,5 milhões de pessoas foram forçadas a abandonar suas casas e vilarejos. O longo cerco servo-bósnio a Sarajevo, capital da Bósnia-Herzegovina – localizada dentro de território de maioria servo-bósnia (a chamada *Republika*

¹⁶⁷ DiPrizio (2002), p. 108.

¹⁶⁸ United Nations Security Council Resolution 713, 19/09/1991, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement>

¹⁶⁹ Power, 2003, p. 290.

¹⁷⁰ United Nations Security Council Resolution 743, 21/02/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>

Srpska), mas com maioria bósnia – tornou-se um símbolo evidente do fracasso político da comunidade internacional diante da crise nos Balcãs.

A omissão política dos principais governos em encaminhar uma resposta adequada para a crise, e a pressão da opinião pública em favor de uma possível intervenção na Iugoslávia, resultaram numa estratégia de saída baseada quase totalmente na ajuda humanitária para as vítimas. À falta de uma solução política viável, as potências mundiais usaram a ajuda humanitária como uma forma de satisfazer as pressões internas em favor de uma ação direta, sem que isso implicasse em um comprometimento – e consequentemente, em custos – político e militar.

Isto significa que o *ethos* da participação estrangeira na crise bósnia foi basicamente – senão somente – humanitário. As Nações Unidas, chamadas para o cenário do conflito, alinharam-se a esta estratégia “humanitária” internacional, inclusive como uma forma de fazer alguma coisa, qualquer coisa, diante da violência da guerra. As tropas da UNPROFOR, da mesma forma que os soldados da UNITAF na Somália à época, tinham como objetivo primordial garantir um ambiente de segurança para o envio e a entrega de ajuda humanitária nos Balcãs. As Nações Unidas também controlavam a distribuição da ajuda, com a ACNUR assumindo um papel mais operacional como *lead agency* nos Balcãs¹⁷¹. Em meio a discussões particulares sobre uma reforma em seu sistema humanitário, as Nações Unidas não tinham um plano estratégico de ação na Bósnia, o que explica muitas das dificuldades de suas agências em campo, pelo menos nos primeiros anos do conflito.

A cada violação observada na crise, a ONU respondia com outra resolução, o que apenas aumentava a distância entre o que a organização pretendia fazer e o que ela de fato fazia. Como Barnett (2001, posição 3882) coloca, “although the UN could use ‘all necessary means’ to enforce these resolutions, they rarely did, as Serbian forces carried out ethnic cleansing and other atrocities in full view of the UN”.

¹⁷¹ Foi durante a crise bósnia que o perfil do Alto-Comissariado se modificou: até então a principal responsabilidade da organização, à luz da Convenção sobre Refugiados, era a proteção aos expatriados; na Bósnia, tanto pela pressão de governos ocidentais quanto pela própria dinâmica do conflito em si (cercos prolongados, bolsões “étnicos”), a ACNUR passou ser uma agência humanitária ao estilo tradicional, providenciando ajuda para os afetados pela crise, mesmo dentro do território bósnio. As consequências deste reposicionamento serão tratadas na última parte deste capítulo.

Em julho de 1992, em face dos ataques de franco-atiradores servo-bósnios contra carregamentos e funcionários humanitários da ACNUR em Sarajevo, o Conselho de Segurança emitiu sua resolução 764¹⁷², onde determinava o envio de tropas adicionais para controlar o aeroporto de Sarajevo e garantir o envio de ajuda humanitária para a cidade. No entanto, o mandato da missão continuava sendo “humanitário”: as tropas não poderiam proteger as pessoas detidas em Sarajevo, e nem retirá-las da cidade sitiada. Este paradoxo – a ajuda alimentando pessoas praticamente marcadas para morrer¹⁷³ – foi um dos aspectos mais marcantes da crise nos Balcãs, e se repetiu depois nas chamadas “zonas seguras”, enclaves estabelecidos pelo Conselho de Segurança em sua resolução 819¹⁷⁴ em torno de seis cidades bósnias (Sarajevo, Srebrenica, Bihać, Gorazde, Zepa e Tuzla).

O paradoxo era ainda mais evidente quando se observava o volume destinado de recursos e de ajuda para os Balcãs durante a crise. Em 1993, a ACNUR estimava que mais de 2,7 milhões de pessoas na Bósnia (de uma população de 4,7 milhões) recebia ajuda da organização e de suas parceiras, e outras 1,4 milhão eram ajudadas no restante da antiga Iugoslávia; os gastos em ajuda da ACNUR neste mesmo período giravam em torno de US\$ 1 milhão por dia¹⁷⁵. Era a maior operação humanitária empreendida em muito tempo, a que possuía mais recursos e mais agências em campo. A Bósnia também foi uma das mais violentas crises para os humanitários.

Em maio de 1992, o chefe da delegação do CICV na Bósnia, Frédéric Maurice, foi morto por franco-atiradores servo-bósnios nos arredores de Sarajevo enquanto liderava um comboio humanitário da organização, claramente identificado com o emblema da Cruz Vermelha e com um roteiro que tinha sido previamente combinado com as forças beligerantes¹⁷⁶. O ataque intencional contra Maurice convenceu o Comitê em Genebra a retirar seus delegados e paralisar as atividades do CICV em

¹⁷² United Nations Security Council Resolution 764, 13/07/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/23/IMG/NR001123.pdf?OpenElement>

¹⁷³ “The UN troops were instructed to use force to protect the aid supplies – but they were prevented from using force to protect people”, Eric Dachy, então funcionário do MSF-Bélgica (Rieff, 2003, p. 136).

¹⁷⁴ United Nations Security Council Resolution 819, 16/04/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/221/90/IMG/N9322190.pdf?OpenElement>

¹⁷⁵ Rieff (2002), p. 135.

¹⁷⁶ Forsythe (2005), p. 112.

Sarajevo por sete meses, mesmo debaixo de protestos de outras organizações e de funcionários do próprio Comitê. Outras agências, como o MSF também sofreram ataques similares em Sarajevo e em outras localidades na Bósnia naquele mesmo período. Mesmo as tropas da UNPROFOR também sofreram ataques por parte de soldados servo-bósnios, principalmente depois da morte de 18 soldados norte-americanos em Mogadício, em outubro de 1993.

A *lead agency*, a ACNUR, também passou por problemas com a segurança de suas operações. Desde os ataques aos comboios da organização em Sarajevo, que resultou no envio de tropas da UNPROFOR ao aeroporto da cidade em julho de 1992, a então alto-comissária Sadako Ogata ameaçava encerrar as atividades da agência na região, caso a comunidade internacional e as partes envolvidas no conflito não se comprometessem com um esforço de cooperação com a ACNUR. Em fevereiro de 1993, as tropas servo-bósnias impediram que a ACNUR entregasse ajuda à região leste da Bósnia; o então presidente servo-bósnio, Radovan Karadzic, "ofereceu" a possibilidade de permitir que muçulmanos deixassem os enclaves em território servo-bósnio. Em resposta àquilo que no fundo era "limpeza étnica", o governo bósnio proibiu a entrega de ajuda à Sarajevo, na esperança de que isso forçasse as Nações Unidas a utilizar meios coercitivos contra os servo-bósnios. Em face da falta de colaboração entre as facções e de participação política do Conselho de Segurança, Ogata suspendeu as operações da ACNUR na Bósnia, até que as partes comesçassem a honrar suas responsabilidades humanitárias. Como Barnett (2011, posição 3959) coloca:

She was blasting the Serbs for their cruelty. She was insinuating that the Bosnian Muslim leadership was aggravating the situation for its own political advantage. And, most alarming from the standpoint of the UN, she was threatening to withdraw the international community's symbol of concern.

Tendo em vista o prejuízo político que as Nações Unidas teriam com a saída da ACNUR da Bósnia, o secretário-geral Boutros-Ghali forçou Ogata a reconsiderar sua decisão, e a manter o Alto-Comissariado nos Balcãs. No entanto, para os humanitários a situação era claramente delicada: a ajuda que entregavam parecia que não tinha outra razão senão manter aquelas pessoas ameaçadas numa situação ainda mais

ameaçadora – ou seja, a ajuda nada mais fazia do que alimentar aqueles que morreriam mais adiante, os *well-fed dead*.

A violência contra os agentes humanitários e contra os civis na Bósnia alimentou um crescente discurso pró-intervenção militar internacional em meio às agências humanitárias. Jose Maria Mendiluce, oficial experiente da ACNUR, disse ao jornalista David Rieff em 1992, “you don’t reply to fascism with relief supplies (...) and you don’t counter ethnic cleansing with reception centers for displaced”. Na mesma época, outro humanitário experiente, John Fawcett, do International Rescue Committee (IRC), replicou quase as mesmas palavras, indo além da crítica de Mendiluce: “you cannot defeat fascism with humanitarian aid. (...) fascism has to be hit with military force. When it goes violent, you have to use the violence”. Segundo Forsythe (2005, p. 113), muitos dentro do tradicionalmente neutro CICV pensavam que a crise bósnia somente poderia ser resolvida através de um “humanitarismo político”, onde forças militares forçassem os protagonistas da guerra a respeitar “as regras do jogo”. Mesmo o MSF, que se posicionou criticamente à intervenção internacional na Somália, defendia um tipo de abordagem direta das grandes potências mundiais: a estratégia de “limpeza étnica” promovida pelos servo-bósnios não era apenas crimes contra os direitos humanos, mas eram principalmente crimes contra a humanidade, de acordo com a definição do Tribunal de Nuremberg de 1946¹⁷⁷. Para o MSF, era importante que a comunidade internacional, em face destes crimes, assumisse suas responsabilidades legais e impedissem a sua continuidade. Como Rony Brauman disse à época para um rádio francesa, os governos ocidentais deveriam declarar guerra ao nacionalismo sérvio¹⁷⁸.

No entanto, o envolvimento militar internacional tornou-se ainda mais improvável com o fracasso da UNOSOM-II na Somália, entre 1993 e 1994. Como definiu o próprio comandante militar da UNPROFOR na época, general Michael Rose, as forças da ONU na Bósnia não poderiam atravessar a chamada “linha Mogadício”, ou seja, não absorver responsabilidades e ações que pudessem comprometer a própria viabilidade da missão. A reticência da UNPROFOR e dos principais governos permitiu

¹⁷⁷ Weissman (2011), p. 186.

¹⁷⁸ Ibid.

que as tropas servo-bósnias avançassem sobre territórios de maioria muçulmana na Bósnia, e mesmo sobre as próprias “zonas seguras” da ONU. Um exemplo foi Srebrenica.

O ataque servo-bósnio ao *safe haven* das Nações Unidas em Srebrenica foi um divisor de águas dentro do humanitarismo em geral. A completa incapacidade de humanitários e de soldados em de fato proteger aquelas pessoas “refugiadas” nas zonas de segurança tornou mais evidente o paradoxo da ajuda “alimentando os mortos”. Mais do que “alimentar os mortos”, a presença humanitária alimentava as esperanças de que algo poderia ser feito para mudar a sorte daqueles que estavam praticamente encarcerados nas zonas de segurança, quando na verdade pouco era feito para resolver o conflito¹⁷⁹.

A ajuda tinha se tornado um fim em si, e deixado de ser um instrumento de proteção; os símbolos humanitários tradicionais, tanto os físicos (como a insígnia da Cruz Vermelha, atacada em Sarajevo) quanto os abstratos (os princípios humanitários clássicos), deixaram de representar proteção, para vítimas e para agentes humanitários. A neutralidade, princípio capital do humanitarismo dunantiano, parecia ter perdido sua importância prática, na mesma medida em que a ajuda em si também parecia ter perdido sua função.

2.1.2 Ruanda (1994-1996)

No imaginário coletivo dos trabalhadores humanitários da primeira metade dos anos 1990, a crise bósnia é siamesa ao desastre político, social, humanitário e humano de Ruanda, no que diz respeito ao seu impacto no entendimento do que é a ajuda e no comportamento daqueles que a promove. Tanto pelo fato destas crises terem se desenrolado com certo paralelismo como pelos aspectos que ambas compartilharam, Bósnia e Ruanda marcaram profundamente a forma como os humanitários enxergavam seu mundo particular e seu lugar no mundo em geral.

¹⁷⁹ Rieff (2003), p. 153.

Da mesma forma que tensões étnicas corroíam a base multinacional da antiga Iugoslávia, Ruanda também vivia uma profunda divisão étnico-social, em parte alimentada por antigas rivalidades e por definições raciais impostas no período colonial. O governo ruandês era controlado por um movimento político que se sustentava no antagonismo de hutus, que compunham a maior parte da população ruandesa, e tutsis, uma minoria que tinha servido como elite política durante o período colonial e que desde a independência do país, em 1962, era perseguida pelo governo hutu¹⁸⁰. No final dos anos 1980, uma parte dos tutsis ruandeses refugiados em Uganda formou a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), com o objetivo de derrubar o governo hutu em Ruanda.

No começo dos anos 1990, Ruanda e os rebeldes da FPR entraram num violento confronto armado ao longo da fronteira com Uganda. Naquele momento, Ruanda começava a enfrentar os primeiros sinais de uma profunda crise econômica. Durante os anos 1970, o país tinha sido um típico consumidor de recursos e de ajuda externa dos governos ocidentais, no contexto da Guerra Fria. Com os cortes na ajuda internacional, a economia ruandesa – que tinha a banana como seu principal produto de exportação – entrou em crise. No começo dos anos 1990, por pressão externa (principalmente da França, seu principal aliado), o então presidente ruandês, Juvénal Habyarimana, iniciou um lento processo de abertura política no país. Na medida em que o governo ruandês estabelecia alguns poucos canais de comunicação com os rebeldes tutsis, segmentos radicais do governo e das forças armadas ruandesas se organizaram em torno do “Poder Hutu”, pregando o extermínio da minoria tutsi. Nesta

¹⁸⁰ Os antigos colonizadores europeus – primeiro os alemães, e depois da Primeira Guerra Mundial os belgas – utilizaram um grupo minoritário para servir à administração colonial, uma pequena elite baseada em tribos e famílias tutsis. Esta elite política controlava a maior parte da população ruandesa, de ascendência de outras tribos, os hutus. Com a independência de Ruanda, em 1962, houve uma inversão política: a maioria hutu assumiu o poder, e passou a segregar a minoria tutsi. Os ataques de grupos hutus contra tutsis passaram a ser frequente, levando muitos tutsis a se refugiar em países vizinhos, principalmente Burundi – onde existia uma inversão do cenário de Ruanda, com uma maioria tutsi instalada no poder e uma minoria hutu frequentemente ameaçada – e em Uganda – onde muitos encontraram espaço nas tropas de Yoweri Museveni contra o governo de Milton Obote. No começo dos anos 1970, Juvénal Habyarimana assume o poder em Ruanda, com um forte discurso anti-tutsi, alinhado aos princípios do movimento do “Poder Hutu”, criado ainda antes da independência do país. Os ataques contra tutsis passam a ser ainda mais frequentes, criando uma diáspora de quase um milhão de ruandeses exilados em países vizinhos, principalmente em Uganda. Em 1986, depois da vitória de Museveni em Uganda, parte dos ruandeses membros do Exército Ugandense criou um grupo rebelde, a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), com o objetivo de derrubar a ditadura de Habyarimana.

mesma época, milícias populares hutus foram criadas, as *Interahamwe*, como resposta às tentativas de abertura política e inclusão dos tutsis e da FPR no governo ruandês.

Em agosto de 1993, Habyarimana e a FPR assinaram um acordo de paz em Arusha, na Tanzânia. Para apoiar o processo de pacificação e de democratização do país, o Conselho de Segurança criou uma missão de assistência para Ruanda (*United Nations Assistance for Rwanda*, UNAMIR) com a resolução 872. Contando com cerca de 2.500 soldados, com um mandato bastante enxuto, a missão da ONU não tinha um caráter humanitário, como tinham as missões na Somália e na Bósnia, mas compartilhava com elas as restrições de mandato e de recursos financeiros, políticos e militares.

Estas restrições impediram que a UNAMIR, na figura de seu comandante, o general canadense Roméo Dallaire, impedisse o processo que resultaria no maior genocídio depois do Holocausto. Mesmo com informações que indicavam o planejamento de assassinatos em grande escala no país, a missão foi impedida de agir pelos estrategistas políticos da ONU em Nova York, em especial pelo então responsável pelo Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO) Kofi Annan. Em abril de 1994, com a morte de Habyarimana num ataque ao seu avião presidencial em Kigali, estourou o genocídio. Em quase cem dias de matança desenfreada, calcula-se que mais de 800 mil pessoas foram sumariamente eliminadas, principalmente tutsis e hutus moderados.

A violência foi tamanha que mesmo expatriados ocidentais, em embaixadas e nas organizações humanitárias presentes no país, tornaram-se alvos. As operações do MSF em Ruanda tiveram de ser encerradas, e muitos dos funcionários da organização que não quiseram se retirar continuaram trabalhando no país, ironicamente, sob a bandeira da Cruz Vermelha. O CICV foi a única grande agência humanitária que se manteve no país durante o genocídio: ao preço de se silenciar diante dos massacres, os delegados do Comitê conseguiram ajudar mais de 50 mil tutsis ruandeses. Segundo Forsythe (2005, p. 122), o CICV tentou tornar públicas informações sobre a situação

em Ruanda, sem utilizar o termo “genocídio” – algo que os principais governos também faziam ao descrever o que acontecia em Ruanda¹⁸¹.

Pouco depois do começo dos ataques, milicianos da *Interahamwe* assassinaram dez soldados belgas da UNAMIR que faziam a proteção da então primeira-ministra ruandesa Agathe Uwilingiyimana. A Bélgica respondeu com a retirada de suas tropas da UNAMIR, e o governo norte-americano, desde sempre reticente a um envolvimento profundo em Ruanda, incentivou o Conselho de Segurança a encerrar a missão no país. Por fim, a UNAMIR se manteve em Ruanda, mas bastante reduzida. As Nações Unidas somente responderiam à crise ruandesa em meados de junho, autorizando uma intervenção francesa no sul do país, a chamada *Opération Turquoise*, com 25 mil soldados com o objetivo de estabelecer uma “zona de proteção humanitária” no sul do país. No entanto, a zona francesa também serviu para que políticos e militares de alta patente se refugassem do avanço da FPR e para que fugissem do país, protegidos pelo antigo aliado europeu.

O avanço da FPR sobre Ruanda permitiu aos líderes políticos hutus manobrar o que foi a maior onda de refugiados da história: em pouco mais de 10 dias, entre o final de junho e o começo de julho, quase dois milhões de hutus ruandeses atravessaram as fronteiras do país, fugindo dos rebeldes da FPR e temendo uma “resposta tutsi” ao genocídio. A maior parte destas pessoas procurou abrigo no antigo Zaire, atual República Democrática do Congo. O volume de pessoas e a rapidez com que esta movimentação ocorreu surpreenderam as poucas agências humanitárias que se mantiveram na região dos Grandes Lagos depois do genocídio. A violência que acompanhou os refugiados ruandeses também surpreendeu: boa parte do exército nacional ruandês e das lideranças do Poder Hutu se refugiou no Zaire, acompanhando o fluxo de refugiados. Em meio à massa humana, as *Interahamwe* também se instalaram nos diversos campos montados para abrigo dos refugiados.

Um dos maiores crimes do século XX, o genocídio contra os tutsis ruandeses, foi seguido por uma das maiores catástrofes humanitárias ocorridas até hoje, envolvendo

¹⁸¹ Segundo Power (2003, p. 409-416), o governo norte-americano evitou ao máximo denominar o que ocorria em Ruanda como “genocídio” para evitar as responsabilidades legais de tal reconhecimento, à luz da Convenção sobre Genocídio – ou seja, a obrigação de intervir e responder à matança.

os refugiados hutus – os perpetradores da matança generalizada em Ruanda. Num contraste com a falta de ação política internacional durante o período de genocídio, a crise humanitária foi assistida com paixão por jornalistas, pelos governos ocidentais e pelas organizações humanitárias. Como Gourevitch (1998, ed. 2006, p.160) coloca:

O mundo, que ficara “de braços cruzados”, como definiu o general [Paul] Kagame [principal líder da FPR], durante o extermínio dos tutsis, reagiu à fuga em massa de hutus para o Zaire com apaixonada intensidade. Goma, no final do verão de 1994, apresentava um dos maiores e desconcertantes espetáculos humanos do século, e o sofrimento em exibição ali constituía o que os *cameramen* descaradamente chamam de “grande tevê”.

Goma, localizada na região do Lago Kivu, onde ficava a principal concentração de campos de refugiados ruandeses no Zaire, tornou-se em poucas semanas foco de diversas doenças, principalmente cólera. As condições dos campos e a localidade onde estavam instalados – aos pés de uma cadeia de vulcões, num terreno basicamente de enxofre – facilitavam a contaminação da água e a proliferação de epidemias dentro dos campos. Mais de 30 mil pessoas morreram de cólera apenas nas primeiras semanas. Os campos de Goma atraíram a atenção de humanitários e jornalistas, diante da catástrofe humana. As imagens transmitidas pela imprensa internacional e a descrição das condições precárias dos campos novamente serviram para mobilizar o público ocidental diante da crise humanitária. No entanto, as informações frequentemente eram desencontradas: ao mesmo tempo em que as imagens mostravam pessoas sofrendo com a cólera ou com fome – frequentemente crianças, mulheres e idosos – pouco se falava do porquê da fuga em massa de ruandeses de seu país. Em muitos casos, histórias do genocídio em Ruanda se juntavam às histórias dos refugiados ruandeses no Zaire, dando a impressão de que se tratava de vítimas que tinham fugido *por causa* do genocídio, e não por terem *perpetrado* as mais de 800 mil mortes em Ruanda.

Para os humanitários, eticamente não havia impedimento para que se ajudassem aquelas pessoas, mesmo que entre elas estivessem criminosos responsáveis pelo genocídio; o princípio da humanidade determinava que todos aqueles que estivessem em necessidade fossem atendidos. Para os governos ocidentais, a crise humanitária era a chance de recuperar a sensação de “ação” depois de meses

ignorando a crise ruandesa, mesmo que na prática estivessem apenas enviando ajuda humanitária – como no Iraque em 1991 e na Bósnia entre 1992 e 1995. As imagens da mídia internacional alimentaram campanhas de arrecadação de recursos e de ajuda para os refugiados ruandeses no Zaire.

O resultado disso foi uma mobilização inédita de organizações humanitárias, governos e imprensa em torno de uma única localidade de refugiados. Inúmeras agências, das mais variadas vertentes, com os mais variados objetivos e métodos de trabalho, se instalaram em Goma entre o final de julho e o começo de agosto. Como Gourevitch (1998, ed. 2006, p. 161-162) coloca:

Aviões saracoteavam para dentro e para fora do campo de pouso de Goma 24 horas por dia, trazendo cobertura plástica para a construção de tendas, toneladas de comida, equipamentos para perfuração de poços, suprimentos médicos, frotas de utilitários, material de escritório, cal para enterrar os mortos, enfermeiras, médicos, assistentes sociais, agentes de segurança, assessores de imprensa – na maior, mais rápida e mais cara operação da indústria da ajuda humanitária internacional no século XX.

O desastre humanitário em Goma permitiu às Nações Unidas e aos principais governos estrangeiros, em especial os Estados Unidos, uma saída não-política para mostrar preocupação com a situação.

The public health disaster provided UN member states with the perfect scenario to elicit a large-scale response from the “international community”: a dramatic, well-publicized show of human suffering in which the enemy was a virus and the savior was humanitarian aid. Paralyzed during the political crisis, military forces were suddenly mobilized for the “humanitarian” disaster, transforming the genocide into a “complex emergency” in which there was no good or bad side, only victims¹⁸².

No final de julho, o governo norte-americano autorizou o envio de três mil soldados para promover a Operação *Support Hope*, que pretendia apoiar as atividades das organizações humanitárias presentes nos campos zairenses, além de prover diretamente ajuda para algumas localidades. A operação também pretendia auxiliar diretamente no combate à cólera, através do tratamento da água bebida pelos refugiados. Segundo DiPrizio (2002, p. 69), a missão das tropas norte-americanas, a

¹⁸² Terry (2002), p. 171.

maior das ações militares organizadas pelo Ocidente depois do genocídio, se limitava às questões humanitárias, e não assumia responsabilidades de proteção ou mesmo de policiamento dos campos, um aspecto que desde o começo era complicado na região do Lago Kivu¹⁸³.

Na mesma época em que governos ocidentais começaram a enviar suprimentos humanitários e equipes militares de apoio humanitário, os grupos armados presentes nos campos de refugiados começaram a atacar carregamentos de ajuda na região do Lago Kivu. Com a cumplicidade do governo zaireense e a omissão das forças ocidentais presentes nos campos, a hierarquia política e militar da Ruanda do Poder Hutu foi replicada nos campos de refugiados no Zaire.

Zairean authorities played a pivotal role in facilitating the rearming and training of the former Rwandan government forces and militias in Zaire. The host nation provided the ex-FAR [as antigas forças armadas ruandesas] with the territorial base on which the army could reorganize, permitted the army and government officials free movement, and ignored international calls for the arrest of war criminals. (...) the ex-FAR was able to create a highly organized military structure while in exile in Zaire and launched frequent attacks on Rwandan officials and infrastructure¹⁸⁴.

Esta estrutura política e militar era alimentada pelos recursos que o antigo governo levou de Ruanda, o que incluía também armamentos e equipamentos militares, além de uma considerável quantia em dinheiro¹⁸⁵. As pistas de pouso dos campos de refugiados em Goma também serviam para o desembarque de armas contrabandeadas, compradas antes e depois da imposição de embargo de armas por parte das Nações Unidas em maio de 1994¹⁸⁶. Assim, os campos de refugiados serviam como santuários militares, onde as forças do Poder Hutu podiam planejar e promover ataques contra as forças do novo governo ruandês, liderado pela FPR. Os campos

¹⁸³ Em janeiro de 1995, as Nações Unidas, através do então representante da ACNUR e de Sadako Ogata, Sérgio Vieira de Mello, conseguiram um acordo com o governo zaireense, para que ele próprio providenciasse a segurança e o policiamento dos campos. No entanto, as forças zaireenses apenas pioraram a situação, ao não impedir a intimidação hutu e ao extorquir ajuda das agências humanitárias.

¹⁸⁴ Terry(2002), p. 156.

¹⁸⁵ Segundo Terry (2002, p. 160), existem estimativas que de o antigo governo ruandês levou para o Zaire entre 30 a 40 milhões de dólares em moeda local (franco ruandês) e outros 40 milhões de dólares em moedas estrangeiras.

¹⁸⁶ Ver Terry (2002), p. 161-165

também serviam para alimentar uma economia de guerra, e a ajuda humanitária despejada naquelas localidades teve um papel fundamental.

As forças hutus impediam o retorno de refugiados ruandeses, utilizando inclusive a violência para impedir o esvaziamento dos campos. Segundo Terry (2002, p. 175), apenas nos primeiros meses cerca de quatro mil ruandeses foram assassinados nos campos de refugiados do Zaire por ex-soldados ou milicianos. A massa de pessoas somente podia ser mantida nos campos através da ajuda humanitária distribuída pelas agências, o que tornava o controle da utilização da ajuda um instrumento importante de poder para os líderes políticos hutus.

Segundo Rieff (2003, p. 186), no começo da crise humanitária no Zaire, e dada a emergência da epidemia de cólera, as agências humanitárias podiam “ignorar” o contexto no qual estavam trabalhando. Em grande parte, esta “ignorância” permitiu que muitas agências “vendessem” a crise ruandesa como uma “emergência humanitária”, desbotada dos aspectos do genocídio dos meses anteriores. Este comportamento teve dois efeitos: primeiro, houve uma verdadeira “enxurrada” de doações às organizações humanitárias para a crise em Goma; e segundo, da mesma forma que mais doações surgiam, o número de agências presentes na fronteira de Ruanda com o Zaire também aumentava.

Com mais agências em campo, a competição por recursos também aumentou. Como Polman (2010, p. 21) coloca, mesmo um ano depois do final da crise de cólera em Goma, a presença de inúmeras agências humanitárias era visível nos campos de refugiados através das diversas bandeiras hasteadas em grandes barracos, que serviam como um tipo de “marcação” de terreno. A presença das agências, alimentada pelo interesse em angariar mais recursos, alimentava a perpetuação dos campos; logo, o que antes deveria ser uma estrutura provisória tornou-se a base para a replicação de estruturas políticas, econômicas e sociais da Ruanda do Poder Hutu. Via-se assim um círculo vicioso, onde a ajuda alimentava a máquina militar e política que depois a instrumentalizada para se manter viva e crescer.

Quando a crise humanitária em si se dissipou, as agências que se mantiveram nos campos ruandeses foram confrontadas com as ambiguidades éticas e práticas daquela situação. Os humanitários não alimentavam apenas vítimas, mas também

assassinos, os responsáveis pela morte de centenas de milhares de pessoas. A ajuda não apenas alimentava estas pessoas, mas também abastecia as estruturas políticas que criaram o genocídio – estruturas estas que prometiam, com sua reorganização e seu rearmamento, iniciar uma guerra ainda mais violenta que a anterior.

Em novembro de 1996, depois de anos ameaçando reagir contra os ataques do antigo governo ruandês ao território de Ruanda, Paul Kagame, alçado à presidência de Ruanda, ordenou o desmonte militar dos campos ao longo do Lago Kivu, em especial o de Goma. As tropas ruandesas invadiram os campos de refugiados, expulsaram as organizações humanitárias ali presentes e remanejaram as pessoas ali assentadas novamente para Ruanda. Milhares de pessoas foram mortas durante o fechamento dos campos. Para Kagame, a culpa era das organizações humanitárias que estavam ali alimentando uma máquina que estava pronta para entrar em guerra contra o governo ruandês¹⁸⁷.

2.2 A ajuda enquanto substituta da ação política

No final de 1994, os diversos braços nacionais do MSF se reuniram em Kigali, capital ruandesa, para discutir a situação dos campos ruandeses no lado zaireense da fronteira. Um primeiro diagnóstico foi unânime entre os representantes do MSF: a situação dos campos era insustentável, do ponto de vista securitário, humanitário, político e jurídico. A partir disso, a discussão se desenrolou sobre as responsabilidades da própria organização humanitária no processo de militarização dos campos de refugiados. Fiona Terry, então responsável pelo escritório francês do MSF, descreve como estas responsabilidades foram discutidas em Kigali.

Some people argued that our participation in the aid system implicated us in all its outcomes, that everything from our presence in the camps to the resources we lost from theft made us direct accomplices in whatever harmful acts ensued. Lacking the power to ensure what is just, we should at least not participate in what is

¹⁸⁷ Em entrevista a Philip Gourevitch, da revista *New Yorker*, Kagame condenou o trabalho das agências humanitárias: “I think we should start accusing these people, who actually supported these camps – spent one million dollars per day in these camps, gave support to these groups to rebuild themselves into a force (...). Why shouldn’t we accuse them?”. Philip Gourevitch, “Continental Shift”, *New Yorker*, 4 August 1997.

obviously unjust; thus our only recourse was to refuse the unacceptable and withdraw from the camps. (...) Others vehemently opposed such a position. (...) Why should we feel responsible when others failed to prevent the militarization of the camps? These were genuine refugees in the camps who needed our help; what would be their fate if we left? Those who took this position felt that MSF's responsibility was to remain present and work to minimize the negative impact of humanitarian aid while continuing lobby governments to carry out their responsibilities for the security and humanitarian status of the camps.

Ruanda mostrou para os agentes humanitários uma perspectiva que não era clara até então: os possíveis efeitos negativos da ajuda humanitária. Isso passa por uma compreensão que o humanitarismo tradicional negligenciava: as consequências políticas da ajuda.

When international assistance is given in the context of a violent conflict, it becomes a part of that context and thus also of the conflict. Although aid agencies often seek to be neutral or nonpartisan toward the winners and losers of a war, the impact of their aid is not neutral regarding whether conflict worsens or abates.¹⁸⁸

Nos casos da Bósnia e de Ruanda, a ajuda não serviu apenas para alimentar a estrutura que mantinha o conflito, mas também para afastar os principais governos e, conseqüentemente, as Nações Unidas de um comprometimento político na resolução destas crises. O que se viu então foi a transformação de crises de natureza política, como nos Balcãs, Ruanda ou mesmo no levante curdo contra Saddam Hussein no Iraque, em crises humanitárias, com respostas meramente humanitárias. Neste cenário, a ajuda se tornou uma substituta da ação política efetiva, pelo menos para os governos doadores.

Estas respostas meramente humanitárias da “comunidade internacional” foram recebidas de forma ambígua pelas agências humanitárias nas crises da primeira metade dos anos 1990. Por um lado, o “comprometimento humanitário” dos principais governos se expressou através de um salto histórico no volume de recursos governamentais destinados para financiar a ajuda humanitária. Em 1989, os países do DAC/OCDE destinavam cerca de US\$ 1,4 bilhão (em valores de 2010) para ajuda

¹⁸⁸ Anderson, 1999, p.1.

humanitária, cerca de 2% dos recursos totais da *official development assistance*. Em 1993, no auge da crise na Bósnia e pouco depois do auge da crise somali, estes valores já giravam em torno dos US\$ 4 bilhões (2009), cerca de 6% dos recursos totais da ODA. Entre 1991 e 1995, a média de recursos destinados pelos países do DAC/OCDE para ajuda humanitária era de quase US\$ 3,5 bilhões (2009), muito acima da média do quinquênio anterior (1986-1990), US\$ 1,3 bilhão¹⁸⁹.

Um relatório da *Overseas Development Institute* (ODI) sobre o comportamento dos governos doadores de recursos para ajuda humanitária torna evidente, ao mesmo tempo em que o volume de ajuda financiada por estes governos aumentou consideravelmente, a maior parte foi direcionada para um “seleto” grupo de crises “especiais”¹⁹⁰. Em 1994, pouco mais de 34% dos recursos destinados pelos governos para crises humanitárias através do mecanismo de *Consolidated Appeals Process* (CAP) foram encaminhados para os Balcãs, e 25,6% dos recursos para os Grandes Lagos Africanos. No ano seguinte, quase 37% dos recursos foram destinados para a crise dos refugiados ruandeses, e pouco mais de 28% para a antiga Iugoslávia.

Por outro lado, esta situação colocava as agências humanitárias numa posição desconfortável em relação às suas atividades. No momento em que os recursos governamentais aumentavam a níveis históricos para o humanitarismo, estes recursos estavam voltados para poucas crises, num universo de crises humanitárias tão sérias quanto a dos Balcãs ou a da Somália. Isto forçava as agências a se encaminhar para onde os doadores governamentais – os principais financiadores da ajuda – queriam. O aumento no volume de recursos para ajuda incentivou o surgimento de diversas pequenas organizações humanitárias, que não tinham a mesma estrutura nem a mesma capacidade de ação – inclusive publicitária – das agências mais antigas. Enquanto o MSF se dava ao luxo de recusar recursos governamentais para financiar suas operações, estas inúmeras organizações menores dependiam basicamente de contratos com governos doadores. Era o que Polman (2010, p. 37) chama de *contract fever*: a preocupação passou a ser garantir a sobrevivência da agência num cenário de competição extremada.

¹⁸⁹ Ver anexo tabela 1.

¹⁹⁰ Macrae et alli (2002), p. 16.

Nos Grandes Lagos Africanos, esta competição por recursos ganhou contornos cruéis nos campos de refugiados no Zaire. Pressionados pela competição, as agências tinham como estratégia mostrar sua presença em campo, como uma forma de atrair mais recursos. Ao “mostrar serviço”, as agências garantiam a atenção dos escritórios humanitários governamentais, em especial a USAID e o então recém-criado *European Community Humanitarian Aid Office*¹⁹¹ (ECHO, em 1992), que por sua vez poderiam financiar as atividades destas organizações. Poucas tinham condição de expressar publicamente preocupação com aspectos éticos ou políticos inerentes à crise nos campos do Lago Kivu. Poucas tinham as condições que o MSF-França tinha na época, quando unilateralmente encerrou suas atividades nos campos de refugiados por causa da insegurança e da transformação dos campos em “santuários militares” para os antigos *genocidaires*, no final de 1994.

A saída do MSF-França dos campos de refugiados não foi algo simples. Mesmo os outros escritórios do MSF, em especial o espanhol e o belga, não aceitavam o argumento de que a saída poderia ser a melhor forma de chamar a atenção para a situação precária dos refugiados ruandeses. No entanto, permanecer, da forma como os governos doadores e as forças hutus desejavam – apenas entregando ajuda – significava alimentar uma máquina de guerra que se desenvolvia lentamente, e que logo estaria pronta para promover mais sofrimento. Às agências que não tinham a capacidade organizacional e os recursos humanos, financeiros e tecnológicos de um MSF-França, isto era quase irrelevante.

Para a ONU, e em especial para a ACNUR, estes desafios também estavam na agenda. O Alto-Comissariado, que até a crise na antiga Iugoslávia era uma organização de dimensões modestas, com recursos igualmente modestos e um mandato jurídico pautado na proteção dos direitos de um grupo específico – os refugiados – tornou-se, na primeira metade dos anos 1990, uma das principais agências humanitárias do mundo. Se em 1970 seu orçamento – composto por doações voluntárias de estados e

¹⁹¹ Posteriormente transformado em departamento da Comissão Europeia (*Humanitarian Aid and Civil Protection Department of the European Commission*), mantendo a sigla original.

de outras organizações – era de US\$ 8 milhões, em 1994 o volume de recursos movimentados dentro da ACNUR passava dos US\$ 1,1 bilhão¹⁹².

O salto orçamento do Alto-Comissariado pode ser diretamente relacionado com seu reposicionamento dentro do sistema das Nações Unidas. Se antes a organização se preocupava com a proteção dos direitos dos refugiados, no mundo pós-Guerra Fria a ACNUR passou a desempenhar funções de coordenação de operações humanitárias em campo. Seu mandato passou a abranger não apenas os refugiados, mas também aqueles que não tinham condições de atravessar uma fronteira internacional, mas que da mesma forma tinham sido expulsos de suas comunidades nativas – os *internally displaced persons* (IDP), ou pessoas deslocadas internamente; a ACNUR passou a trabalhar em campo, dentro dos cenários de conflito, junto aos IDPs.

A expansão do mandato da ACNUR estava ligada a uma nova estratégia de “proteção preventiva” das vítimas de crises humanitárias. Esta estratégia dialoga com um discurso que valoriza o direito da pessoa *permanecer* em seu país, em detrimento da leitura tradicional de valorizar o direito de *deixar* o país de origem, e isto interessava a muitos governos doadores. Ao mudar o foco das atividades para dentro dos cenários de crise, a ACNUR impedia que os IDPs se tornassem futuros “refugiados”, protegidos legalmente pela Convenção sobre Refugiados de 1951. Conter possíveis refugiados era uma forma de conter possíveis *spill overs* das crises em questão. Como um oficial da ONU disse durante a crise bósnia, a ACNUR servia assim como uma forma de *containment through charity*¹⁹³ para os países da Europa Ocidental.

¹⁹² Hyndman (2000), p. 15.

¹⁹³ Rieff (2003) p. 131.

3. Entre as “guerras humanitárias” e a “Guerra contra o Terror”: a ajuda como instrumento da ação política

Na primeira metade dos anos 1990, o humanitarismo foi alçado ao centro do debate internacional sobre segurança, principalmente como uma forma de reação internacional às diversas crises que eclodiram depois da queda da União Soviética e do fim da Guerra Fria. Para os humanitários, isto se refletiu num aumento histórico no volume de recursos disponíveis para a ajuda, mas este pretendo protagonismo humanitário se chocou com a instrumentalização da ajuda humanitária como uma forma dos principais governos não se comprometerem com resoluções políticas que pudessem ter custos estratégicos altos. Ao ver a ajuda como uma substituta da ação política, os humanitários vislumbraram que a ajuda também pode servir para piorar uma crise humanitária, alimentando as estruturas que sustentam o conflito e que perpetuam o sofrimento humano.

Esta visão acarretou em duas consequências importantes para entender como o humanitarismo se desenvolveu a partir das traumáticas experiências deste período e como ele aprofundou sua relação com os governos doadores. A primeira foi o desenvolvimento de uma discussão sobre os princípios, os objetivos e a ética da ação humanitária, que desafiou os preceitos humanitários tradicionais e o preconceito em relação à política. A segunda foi a inclusão da ajuda humanitária dentro de uma resposta política internacional e a sua integração e alinhamento com outras agendas, como a de direitos humanos.

3.1 Depois de Sarajevo e Goma: A prática humanitária repensada

3.1.1 O estabelecimento de “padrões humanitários”: princípios, responsabilidades e accountability

Em setembro de 1994, poucos meses após o genocídio ruandês e em meio à crise humanitária nos campos de refugiados ruandeses no leste do antigo Zaire, a

Dinamarca, através de sua agência governamental de desenvolvimento internacional DANIDA (*Danish International Development Agency*), propôs aos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, sigla em inglês) da OCDE a constituição de um grupo de avaliação do desempenho de governos e organizações humanitárias na crise ruandesa. A proposta dinamarquesa era inédita dentro da comunidade humanitária internacional: reunir governos, Nações Unidas e agências e avaliar a forma como cada um deles reagiu aos eventos na região dos Grandes Lagos africanos. Dois meses depois, o governo dinamarquês realizou uma conferência internacional, com a participação de agências humanitárias não-governamentais e intergovernamentais e de escritórios governamentais de ajuda, onde apresentou as linhas de sua proposta. A partir de entendimentos conjuntos, estabeleceu-se um grupo formado por representantes dos escritórios governamentais e de organizações humanitárias¹⁹⁴.

As principais agências humanitárias da época – com exceção do MSF – participaram do grupo diretivo que coordenou a avaliação conjunta, principalmente através de redes interagências, como *Steering Committee for Humanitarian Response* (SCHR)¹⁹⁵, InterAction¹⁹⁶, e VOICE¹⁹⁷. As agências ficaram com a responsabilidade de

¹⁹⁴ A DANIDA – que financiava junto com outros escritórios governamentais as operações humanitárias nos campos de refugiados ruandeses – propunha a constituição de um grupo de especialistas, tanto profissionais das agências quanto acadêmicos e pesquisadores, que se debruçaria sobre todos os aspectos que envolviam a crise ruandesa: a história de Ruanda, o contexto prévio do genocídio, o genocídio em si e a guerra civil, a fuga em massa de hutus ruandeses, os campos de refugiados, a resposta humanitária internacional (não-governamental, governamental e intergovernamental), e as perspectivas de reconstrução do país e de reinserção dos refugiados na Ruanda pós-genocídio. O grupo seria coordenado por alguns dos principais escritórios governamentais responsáveis por financiar operações humanitárias na época – USAID (Estados Unidos), *Overseas Development Administration* (atual *Department for International Development*, DFID, Reino Unido), *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA, Suécia), *Norwegian Agency for Development Cooperation* (NORAD, Noruega), sob a coordenação geral da DANIDA (Dinamarca). O primeiro estudo tratava do contexto histórico ruandês; o segundo, do gerenciamento pré-crise e da crise em si; o terceiro se debruçou diretamente na questão da ajuda humanitária e de suas consequências; e o último abordava as perspectivas da reconstrução do país. Um quinto estudo sistematizou e evidenciou algumas críticas e recomendações resultantes dos trabalhos anteriores. Ver Borton, J. (2004), "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda". Humanitarian Exchange Magazine, Humanitarian Practice Network, n. 26, março. In: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-26>

¹⁹⁵ Rede criada em 1972, reunindo algumas das principais organizações humanitárias internacionais – o Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (tanto o CICV quanto a Federação Internacional), a Oxfam International, a CARE International, ACT Alliance (aliança de ONGs cristãs), Caritas Internationalis, *Lutheran World Federation*, Save the Children International e WorldVision International – com o propósito de articular as atividades humanitárias em torno de conceitos e práticas comuns (ver <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pagelader.aspx?page=content-about-schr>). É a mais antiga das redes humanitárias ainda existentes, e serviu como fórum importante para a constituição do Projeto SPHERE, tratado mais adiante neste capítulo.

coletar e documentar os dados referentes à crise ruandesa, que posteriormente foram sistematizados pelo grupo diretivo. Os resultados do *Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda* (JEEAR) foram publicados no decorrer de 1996, trazendo diversas análises críticas à forma como a ajuda humanitária foi prestada na crise ruandesa e recomendações para todos os atores interessados, desde os governos estrangeiros e os vizinhos de Ruanda, as Nações Unidas e suas instituições, até organizações humanitárias não-governamentais estrangeiras e locais, além do próprio governo ruandês.

A principal crítica dos relatórios do JEEAR era a falta de coerência política da resposta internacional ao desastre ruandês.

One of the hallmarks of a complex emergency is that the political/diplomatic (including conflict resolution), human rights, humanitarian, military/peacekeeping, and development aspects get inextricably intertwined before, during and after the peak of the crisis. The Rwanda experience is a prime example. The problem in Rwanda was that policy and strategy formulation by the international community seldom, if ever, took these elements into account in an integrated manner¹⁹⁸.

A falta de coerência política da resposta internacional jogava um peso enorme sobre as agências humanitárias presentes nos campos de refugiados ruandeses.

The underlying problem has been and continues to be political. But the international community failed to come to grips directly with the political problem. Thus it has in effect, and by default, left both the political and the humanitarian problems generated by the Rwanda crisis in the hands of the humanitarian community. This is untenable. It puts burdens on the latter that it cannot and should not assume.¹⁹⁹

Por sua vez, a atuação das organizações em campo era pouco articulada, e muitas vezes refletia um senso de competição entre elas por recursos, espaço e

¹⁹⁶ InterAction é uma das principais redes humanitárias, reunindo mais de 190 ONGs humanitárias norte-americanas, tanto seculares quanto religiosas. De acordo com estimativas da própria rede, a InterAction movimenta mais de US\$ 13 bilhões anuais em recursos advindos tanto de doações privadas quanto públicas e destinadas para seus membros. Ver <http://www.interaction.org/about>

¹⁹⁷ A VOICE, *Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*, é uma rede que reúne 83 ONGs humanitárias europeias ativas internacionalmente. Ver <http://www.ngovoice.org/index.php?page=39>

¹⁹⁸ Eriksson, J. (1996). "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience - Synthesis Report", *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, p. 47.

¹⁹⁹ Ibid.

visibilidade. O tamanho da crise ruandesa e o grande número de agências presentes em campo também contribuíram para a falta de coordenação dos atores humanitários na região. Em grande medida por causa deste contexto, a qualidade do estafe das agências humanitárias também era um fator crítico para o desenvolvimento dos trabalhos em campo. O espírito de competição entre as agências resultava frequentemente em duplicação de atividades e desperdício de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, que por sua vez podia levar à perda de vidas humanas.

Tendo em vista estes problemas em campo, o JEEAR formulou duas recomendações importantes para a comunidade humanitária. Primeiro, a necessidade de construir regulações, voluntárias ou obrigatórias, que estabelecessem valores, regras e procedimentos que fossem comuns a todas as organizações humanitárias. E segundo, a necessidade de garantir melhor instrução e treinamento para o estafe humanitário; para tanto, os estudos também recomendavam que os doadores apoiassem as agências no financiamento de atividades de treinamento e capacitação. Num plano mais geral, o JEEAR também recomendava uma maior coerência entre a ajuda humanitária e os esforços políticos necessários para solucionar uma crise da magnitude da ruandesa.

As avaliações feitas pelo JEEAR iam de encontro com muitas preocupações das agências humanitárias, sendo que algumas antecederam as crises da Bósnia e de Ruanda. No que dizia respeito aos regulamentos recomendados pelos estudos do JEEAR, desde o começo dos anos 1990 o Movimento da Cruz Vermelha discutia a constituição de um código de conduta para as Sociedades Nacionais, a Federação Internacional e o CICV, que também pudesse servir como ferramenta voluntária para outras organizações humanitárias. Os esforços em torno deste código refletiam uma preocupação, surgida ainda nos anos 1980, com a questão dos valores e das práticas de organizações humanitárias em situação de crise. Como apontam Maxwell & Walker (posição 3223), os humanitários:

(...) had seen the worst of good intentioned but incompetent individuals, the use of agencies as fronts for intelligence gathering, the proselytizing for Christianity and Islam offering food in return for conversion and yet, amidst all this, they had seen professional, honest and trustworthy behavior.

Em 1991, no Conselho de Delegados da Federação Internacional e do CICV, a Cruz Vermelha Francesa propôs a criação de um grupo de especialistas para avaliar a possibilidade de elaborar um código de conduta relativa à ajuda humanitária em situações de desastres naturais e tecnológicos. Logo, a Federação Internacional compartilhou a proposta com seus parceiros no SCHR, onde as discussões se intensificaram em meados de 1994. O debate sobre o código de conduta serviu como uma forma de fortalecer o SCHR, que desde sua criação no começo dos anos 1970 não conseguia realizar o seu principal propósito, articular as organizações em torno de valores e práticas comuns. Tanto que o próprio CICV, que mesmo sendo a agência humanitária pioneira no sistema internacional não fazia parte da rede, acabou aderindo ao SCHR em 1994.

No verão de 1994, em meio à situação humanitária crítica nos Balcãs e no começo da mortandade ruandesa, as organizações do SCHR firmaram o “Código de Conduta sobre Socorro em Casos de Desastre para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e as Organizações Não-Governamentais”²⁰⁰. Conforme expresso no Código, seu propósito é o de preservar padrões de comportamento dentro das organizações humanitárias, no sentido de promover uma ajuda independente, efetiva e bem-sucedida. Isto é realizado a partir de dez princípios básicos de conduta para as agências e para os trabalhadores humanitários que expressam sua preocupação fundamental com a questão da dignidade humana dos recipientes da ajuda²⁰¹.

²⁰⁰ *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations in Disaster Relief*, Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho & Comitê Internacional da Cruz Vermelha, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf>

²⁰¹ Os princípios do Código são: 1) o imperativo humanitário é prioritário – o direito de receber assistência humanitária, e de oferecê-la, é um princípio humanitário fundamental que todos os cidadãos de todos os países devem possuir; receber e oferecer ajuda não implica em vínculos de outra natureza; 2) a ajuda é dada a despeito da raça, credo e nacionalidade dos recipientes e sem distinção adversa de nenhum tipo, sendo que as prioridades da ajuda são calculadas com base apenas na necessidade dos recipientes; 3) a ajuda não deve ser utilizada para promover um determinado ponto de vista político ou religioso; 4) as agências devem procurar não agir como instrumentos de política externa de nenhum governo; 5) as agências devem respeitar as culturas e os costumes das comunidades e dos países onde trabalham; 6) as agências devem tentar fomentar a capacidade de reagir às catástrofes utilizando as aptidões e os meios disponíveis no nível local; 7) possibilitar que os beneficiários participem da administração dos meios de socorro; 8) a ajuda deve satisfazer as necessidades básicas e reduzir no futuro a vulnerabilidade de seus recipientes a desastres deste tipo; 9) aqueles que empreendem a ajuda

O Código de Conduta é um instrumento voluntário; ou seja, não possui nenhum poder coercitivo nem controles externos de seu cumprimento por parte dos signatários. Segundo Maxwell & Walker (posição 3259), o principal uso do Código tem sido o de guiar o comportamento dos profissionais humanitários em campo, sem maiores impactos no nível institucional. Para estes autores, a principal contribuição do Código no campo das organizações foi o de pavimentar o caminho para outras iniciativas de autorregulação desenvolvidas na esteira da crise ruandesa, como o Projeto SPHERE.

Desde meados de 1996, pouco antes da publicação dos primeiros estudos do JEEAR, as agências do SCHR discutiam o estabelecimento de padrões universais mais específicos quanto aos seus procedimentos em campo em situações de crise do que os princípios gerais estabelecidos pelo Código de Conduta. As recomendações do JEEAR acabaram servindo como catalisador para que o SCHR iniciassem os trabalhos em torno da redação destes padrões no ano seguinte. O propósito do chamado Projeto SPHERE era construir regras e padrões que melhorassem a qualidade das ações das agências humanitárias em situação de crise, de forma que elas também fossem *accountables* a todos os interessados, em especial às populações afetadas. A questão da dignidade humana, que permeou a constituição do Código de Conduta, também está presente nas normas estabelecidas pelo Projeto: mais do que ajudar, as agências devem se responsabilizar em tornar mais digna a vida das pessoas recipientes de ajuda.

Os padrões SPHERE²⁰² – publicados em 2000 e revisados quatro anos depois – são contextualizados a partir de uma “Carta Humanitária”, que situa o regulamento dentro das demandas das organizações humanitárias e articula as regras entre si e com princípios fundamentais do humanitarismo. Por sua vez, os padrões são divididos em duas categorias: as “normas fundamentais”, regras processuais aplicáveis a todos os setores da ação humanitária e os “padrões mínimos”, referentes a aspectos específicos

são responsáveis perante os recipientes e as instituições ou pessoas de quem recebem recursos; e 10) nas atividades de informação, publicidade e propaganda, reconhecer as vítimas como seres humanos dignos e não como objetos que inspiram compaixão.

²⁰² Ver *The Sphere Project – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, <http://www.sphereproject.org/>

da ajuda em áreas-chave – abastecimento de água, saneamento e promoção da higiene; segurança alimentar e nutrição; abrigo, assentamento e itens de ajuda não-alimentares; e ações de saúde. Cada um destes “padrões mínimos” é acompanhado por indicadores, que sugerem como as organizações estão aplicando os procedimentos e regras SPHERE e que também permitem desenhar estratégias de ação em situação de crise.

Uma das principais preocupações expressadas pelas organizações durante o processo de construção do Projeto foi a necessidade de envolver não apenas os profissionais do setor humanitário, mas também especialistas em áreas relacionadas e os principais interessados no empreendimento humanitário: os recipientes da ajuda, as populações afetadas. Normalmente os recipientes eram um tipo de “sujeito oculto” dentro das agências humanitárias: a definição do que eram suas “necessidades” era feita pelos próprios humanitários, seja pelas equipes em campo ou pelos escritórios centrais. A falta de conhecimento sobre as especificidades de determinado local – cultura, relações sociais, economia, e política – permitia que equipes inteiras fossem enviadas a campo sem ter maiores informações sobre determinada crise. Junto com a falta de articulação entre as agências, esta ignorância sobre o contexto da crise impedia que a ação das organizações fosse avaliada pela ótica dos recipientes. No entanto, na mesma medida em que emergia uma pressão dos doadores oficiais por mais transparência e *accountability* das agências, surgia também uma necessidade de tornar os processos institucionais igualmente transparentes e *accountables* para as populações atendidas.

Alinhadas com essa preocupação sobre a transparência e a responsabilidade dos humanitários perante as populações necessitadas, duas iniciativas importantes foram empreendidas a partir das considerações do JEEAR sobre a crise ruandesa. Primeiro, o *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP)²⁰³, estabelecido por um grupo que reúne governos doadores, as Nações Unidas, acadêmicos e ONGs humanitárias em 1997, com apoio do *Overseas Development Institute* (ODI), respeitado *think tank* britânico na área de desenvolvimento internacional e questões humanitárias. O ALNAP procura promover

²⁰³ Ver <http://www.alnap.org/>

padrões eficientes de avaliação de *performance* e de *accountability* dentro das organizações humanitárias, através do compartilhamento de informações e de um robusto banco de dados sobre o desempenho das entidades participantes. Anualmente, o ALNAP publica um relatório, onde é feita uma reflexão sobre aspectos relevantes na seara humanitária e a atualização das avaliações de desempenho das agências humanitárias.

Outra iniciativa importante foi a *Humanitarian Accountability Partnership-International* (HAP-I)²⁰⁴, criada a partir de uma proposta de constituição de um tipo de "ombudsman humanitário", um corpo imparcial externo, para onde os "consumidores" do "produto" humanitário - beneficiários, associações comunitárias, governos, e doadores oficiais e privados - poderiam direcionar dúvidas ou queixas sobre a competência e a qualidade da ajuda prestada. No entanto, a ideia do "ombudsman" humanitário enfrentou problemas desde sua concepção: as Nações Unidas, um ator que poderia naturalmente desempenhar esta função, preferiram se afastar da proposta. Muitas das networks humanitárias, como a SPHERE e ALNAP, também discutiram esta proposta, gerando mais polêmicas entre as agências humanitárias. A dificuldade era estabelecer tal entidade num universo incrivelmente fragmentado e diverso como é o humanitário.

Algumas agências levaram adiante a necessidade de estabelecer instrumentos de accountability dentro do universo humanitário, e criaram em 2000 o *Humanitarian Accountability Project*, com o propósito de identificar, testar e recomendar abordagens alternativas de accountability. Durante três anos, o grupo pesquisou junto com organizações de ajuda e com populações recipientes em Serra Leoa, Afeganistão e Camboja. A conclusão dos estudos foi que o accountability humanitário poderia ser obtido e fortalecido através da criação de um corpo autorregulatório internacional eficiente, capaz de monitorar o desempenho das agências e de oferecer suporte técnico e estratégico a elas quando necessário.

Em março de 2003, a HAP-I foi criada, com o propósito de obter e promover avançados princípios de accountability através da autorregulação de seus membros.

²⁰⁴ Ver <http://www.hapinternational.org/>

Na mesma época, foram publicados sete princípios de accountability²⁰⁵ que regulariam o funcionamento da HAP-I, que serviram posteriormente para a construção dos *HAP Standards in Humanitarian Accountability and Quality Management*²⁰⁶, que servem como ferramentas para monitorar o cumprimento dos princípios e validar a qualidade da gestão das organizações humanitárias²⁰⁷.

3.1.2 Humanitários e doadores: condicionalidades para a ajuda

A busca por “valores comuns” dentro do movimento humanitário era pertinente num contexto de expansão estrutural poucas vezes vista na história do humanitarismo: se na década de 1980 o número de ONGs humanitárias internacionais em atividade não passava dos 40 (no auge da crise dos refugiados cambojanos na Tailândia), em 1995 já passava dos 250 (presentes na antiga Iugoslávia); em 2002, mais de dois mil de organizações estrangeiras de caráter humanitário estavam presentes no Afeganistão após a intervenção norte-americana²⁰⁸. A “comunidade humanitária” unia uma variedade de organizações, que implicava numa variedade de visões de mundo, de propostas de ação, de princípios fundamentais e de objetivos estratégicos. Estabelecer consensos em tal ambiente era importante para as agências, mas elas não encaravam sozinhas este desafio: seus principais financiadores – os governos – também se preocupavam com a fragmentação e seus impactos sobre a efetividade da ajuda prestada pelas organizações – e financiadas pelos recursos públicos.

²⁰⁵ Os princípios são: 1) comprometimento com os direitos e os valores humanitários; 2) estabelecimento de valores e promoção de capacidade; 3) comunicação com *stakeholders*, em particular beneficiários e estafe, sobre os padrões adotados, os programas a serem executados e os mecanismos para gerenciamento de divergências; 4) garantir a participação dos beneficiários no planejamento, implantação, monitoramento e avaliação dos programas; 5) monitoramento e reporte de conformidade, novamente envolvendo beneficiários e estafe; 6) garantir que beneficiários e estafe possam dispor de suas queixas sem impedimentos ou restrições; e 7) compromisso com a implantação dos princípios junto aos seus *stakeholders* e em suas atividades (Maxwell & Walker, posição 3334; HAP, *Principios de Responsabilidad*, in: <http://www.hapinternational.org/pool/files/principles-of-accountability-poster-spanish.pdf>).

²⁰⁶ Ver [http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-2007-standard\(1\).pdf](http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-2007-standard(1).pdf)

²⁰⁷ Outra iniciativa relevante na área de accountability e avaliação de atividades é a rede People in Aid, criada em 1995 com o objetivo de promover e melhorar práticas de gestão de recursos humanos dentro das agências humanitárias. Ver <http://www.peopleinaid.org/>

²⁰⁸ Polman, 2010, p. 09-10.

As reformas propostas no ambiente humanitário a partir da metade da década de 1990 interessavam aos governos doadores porque, em última análise, davam à anarquia humanitária um senso de lógica, de responsabilidade e de transparência. Da mesma forma que as agências estavam imbuídas de uma ideia de *accountability* junto às populações recipientes da ajuda, elas também enfrentavam pressões dos doadores governamentais por mais transparência, responsabilidade e prestação de contas com relação aos recursos dispensados para ajuda. No entanto, se os instrumentos de *accountability* humanitário para os recipientes ainda estavam em estágio inicial, muitas organizações humanitárias absorveram uma política de gestão preocupada com o desempenho institucional, o que facilitava análises sobre a forma como os recursos governamentais eram utilizados pelas agências.

Os governos tradicionalmente são os principais doadores de ajuda humanitária, seja através de doações financeiras ou de ajuda em espécie (alimentos, medicamentos, serviços médicos, segurança, abrigos, etc.); são poucas as agências que conseguem prescindir dos recursos públicos, que conseguem resistir através de doações privadas²⁰⁹. A arrecadação de recursos via campanhas junto à opinião pública é uma atividade que exige uma estrutura de comunicação e de relações públicas que poucas agências operacionais possuem. Para as organizações que conseguem realizar este trabalho de arrecadação, existe um desafio extra: como “fidelizar” os doadores privados, como obter compromissos de fluxo contínuo de recursos através destas fontes privadas. A dificuldade das agências em conseguir recursos privados as coloca numa situação de forte dependência junto aos doadores governamentais, que possuem recursos mais volumosos, em fluxos mais rotineiros do que os doadores privados.

Essa tradicional dependência financeira dos humanitários junto aos fundos governamentais de ajuda tornou-se problemática, na medida em que o volume de

²⁰⁹ Um exemplo é o próprio MSF, que por princípio prioriza campanhas de arrecadação de recursos junto ao público nos países onde possui escritório. Assim, cerca de 80% das contribuições financeiras que o MSD recebe anualmente são provenientes de doadores privados, de acordo com estimativas da própria organização. Este dado contrasta frontalmente o perfil da arrecadação financeira das organizações humanitárias em geral: segundo Altinger & Tortella (2007, p.8), os recursos provenientes de fontes privadas das principais agências humanitárias (não-governamentais e intergovernamentais) representavam em 2000 pouco mais de 13%; em 2005, em grande parte devido à tragédia do tsunami na Ásia, cerca de 24% dos recursos destas organizações tinham origem privada.

recursos provenientes destas fontes e o número de agentes humanitários em campo, não-governamentais e intergovernamentais, aumentavam velozmente no decorrer dos anos 1990. Para os doadores, o cenário daquela década apresentava dois desafios: para quem destinar seus recursos, e como garantir que sua utilização seja eficiente no enfrentamento de determinada crise. Junto com as leituras políticas discutidas no capítulo anterior, estes desafios práticos resultaram numa mudança de abordagem na canalização dos recursos e na verificação de sua utilização.

Até meados dos anos 1980, a gestão governamental dos recursos destinados para ação humanitária era realizada geralmente por departamentos pequenos, frequentemente dentro de ministérios voltados para relações internacionais. A burocracia limitada se refletia na forma como o financiamento humanitário público era realizado: a liberação de recursos para ajuda humanitária – vista como uma tarefa técnica, que requer competências específicas e *deadlines* em curtíssimo prazo – dependia basicamente dos *inputs* das organizações; elas apresentavam as prioridades e as iniciativas necessárias, e recebiam os recursos para atender a emergência humanitária do momento. Como o volume de recursos destinados era baixo, e a atenção política interna dependia da forma como a opinião pública observava determinada crise, os governos não tinham condições para observar a forma como as agências utilizavam a ajuda governamental. Ou seja, os doadores oficiais precisavam confiar em seus “parceiros operacionais”, que por sua vez agiam sem maiores restrições.

Com o aumento significativo do fluxo de recursos destinados para ajuda, a atenção dos doadores com a forma como eles eram dispendidos pelas agências também passou a ser maior. Esta atenção resultou na construção de políticas e de instrumentos que permitissem o monitoramento da aplicação dos recursos e, em última análise, do desempenho dos agentes humanitários em campo. Os governos em geral passaram a investir na constituição de uma burocracia especializada, capaz de levantar dados e realizar análises sobre as emergências. As informações e os estudos embasavam o estabelecimento de diretrizes estratégicas de ação, que por sua vez influenciava no regime de financiamento dos governos. Se antes os governos financiavam as operações das agências com base no diagnóstico oferecido por elas, a

partir dos anos 1990 eles passaram a ter capacidade técnica para realizar este tipo de análise sozinhos²¹⁰. Isso resultou na intensificação de um problema antigo das operações humanitárias globais: a concentração de recursos em um seleto grupo de “emergências” através das contribuições vinculadas, ou *earmarking contributions*.

Para os doadores oficiais, a vinculação de contribuição é um instrumento eficiente de verificação do uso dos recursos governamentais no campo humanitário. Os recursos destinados através deste tipo de contribuição geralmente possuem uma série de critérios e condições para sua aplicação por parte dos “parceiros operacionais”. Isto significa que os governos destinam determinado recurso para determinada emergência, sob critérios de aplicação estabelecidos geralmente por contratos comuns de serviço. Neste caso, as agências humanitárias são prestadoras de serviço, contratadas a partir de determinados critérios e com uma série de responsabilidades perante seus “contratantes” – e entre estas responsabilidades, frequentemente consta a necessidade de reportar suas operações e seus resultados. Ao estabelecer critérios para utilização dos recursos doados, principalmente no que tange a uma emergência específica, os governos também alinhavam seus esforços

²¹⁰ Um exemplo emblemático de reforma institucional dos doadores é a Grã-Bretanha após a vitória do partido trabalhista liderado por Tony Blair nas eleições de 1997. A emergência do chamado “novo trabalhismo” britânico se alinhava a um raciocínio que procurava conciliar o neoliberalismo econômico ao estilo Thatcher-Reagan com justiça social e atuação do Estado em aspectos importantes, como saúde e educação - a chamada “terceira via”. No plano da política externa, esse raciocínio procurava derrubar as divisões simplistas entre as escolas realista e liberal das relações internacionais: na era da globalização, temas como direitos humanos, democratização e erradicação da pobreza mundial devem fazer parte da agenda estratégica internacional do Estado. A ideia de *good international citizenship*, cunhada em 1990 pelo ex-ministro australiano de relações exteriores Gareth Evans, influenciou bastante esta abordagem política, ao defender que a existência de uma ordem internacional forte, assegurada por instituições multilaterais como a ONU e pela própria sociedade civil global, não era algo puramente altruístico, mas algo que representava um “egoísmo esclarecido”. No plano da ajuda externa, a política externa proposta pelo governo trabalhista britânico vinculava os esforços políticos com as estratégias de ajuda ao desenvolvimento e emergencial. Em 1997, o governo britânico reformou a *Overseas Development Administration* (ODA), elevando-a para *Department for International Development* (DFID), independente do *Foreign & Commonwealth Office* (FCO), o escritório de relações exteriores da Grã-Bretanha. Em sua gênese, o DFID tinha como propósito contribuir com os esforços de desenvolvimento nos países pobres e de pacificação nos países em conflito, de forma alinhada com outras instâncias governamentais relacionadas a estes temas, como o FCO. Assim, ainda que institucionalmente os responsáveis pelos programas de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária mantivessem independentes, sua disposição era em tornar seus objetivos cada vez mais alinhados com os demais objetivos do governo. Para o DFID, a política externa do novo trabalhismo oferecia a possibilidade de que o novo departamento não fosse um simples alocador de recursos governamentais em programas de ajuda, e sim uma instância com capacidade analítica que pudesse pautar o FCO e as lideranças políticas britânicas com informações confiáveis e promover a política externa britânica em áreas não-estratégicas, o que lhe garantia uma nova dimensão para ação. Ver Evans, G. (1990), *Foreign Policy and Good International Citizenship*; e Macrae & Leader (2000), p.18-24.

humanitários com objetivos estratégicos em nível político: conforme veremos adiante, é possível observar uma tendência desde a segunda metade dos anos 1990 em integrar as diversas perspectivas de uma resposta internacional a uma crise específica, ou seja, em dar uma coerência às iniciativas políticas, militares e humanitárias em campo²¹¹.

Se este tipo de contribuição facilita a gestão da utilização dos recursos por parte dos doadores oficiais, ele evidentemente limita o campo de ação das organizações humanitárias. Isto se torna ainda mais delicado ao observar como a expansão do financiamento humanitário público ocorreu na segunda metade da década de 1990: de acordo com Macrae *et alli* (2002, p. 16-17), entre 1996 e 1999 o total de recursos dispendidos de forma multilateral²¹², recursos não vinculados e endereçados a instituições multilaterais, aumentou 32% em comparação com o observado em 1988-1989; no mesmo período, o aumento das contribuições bilaterais, recursos vinculados endereçados a ONGs e ao Sistema ONU, chegou a mais de 150%. A concentração das doações governamentais por poucos governos também é um fator que limita bastante a posição financeira das agências: de acordo com os dados do DAC/OCDE sobre contribuições governamentais para ajuda humanitária²¹³, entre 1995 e 1999, os cinco maiores doadores governamentais concentraram entre 62% e 74% de todas as contribuições governamentais destinadas para esta atividade (ver anexo tabela 2).

Nesse contexto de concentração de doadores, expansão dos recursos oficiais disponíveis, estabelecimento de instrumentos de monitoramento e de critérios para

²¹¹ Uma iniciativa alinhada a esta estratégia de “coerência”, relacionada com o financiamento humanitário público, é o chamado *framework agreement*: um contrato formal entre doador e agência, estabelecido com base em termos entendidos como comuns a ambos. Segundo Macrae *et alli* (2002, p. 5), estes acordos têm como propósito construir confiança na relação entre humanitários e governos, de forma a sustentar contribuições contínuas para as operações humanitárias desenvolvidas pelas agências. No entanto, eles também aprofundam a vinculação de recursos, através dos “termos comuns” e do consequente alinhamento político da agência com seu financiador.

²¹² Neste caso, utilizamos as definições do estudo de Macrae *et alli* (2002) de contribuições multilaterais - ajuda não vinculada canalizada através de uma organização multilateral - e bilaterais - ajuda vinculada realizada através de contratos diretos com ONGs, agências da ONU e escritórios governamentais próprios.

²¹³ Definida pelo DAC/OCDE como “emergency and distress relief in cash or in kind, including emergency response, relief food aid, short-term reconstruction and rehabilitation, disaster prevention and preparedness; excludes aid to refugees in donor countries”.

contratação e atuação das agências, e de aumento acentuado do número de organizações com propósitos humanitários em campo – ou seja, uma demanda cada vez mais e uma oferta maior, porém restritiva – o que observamos acontecer nos campos de refugiados ruandeses no Zaire é explicável. A pressão da competição pelos recursos oficiais disponíveis no “mercado” convencia as agências humanitárias da necessidade de se adequar à realidade dos seus doadores e de responder sobre suas ações a eles. Para atrair contratos, era necessário mostrar aos doadores oficiais que a agência tinha condições de trabalhar em campo, e que estava presente aonde fosse do interesse desses governos.

A pressão da competição se uniu às pretensões humanitárias (tratadas na seção anterior) de tornar sua atividade mais racional e profissional. Segundo Macrae *et alli* (2002, p. 4), uma das tendências observadas no que tange ao financiamento humanitário público nos anos 1990 é a dos doadores oficiais preferirem as ONGs do que as agências da ONU²¹⁴; esta preferência pode ser explicada em parte pela flexibilidade deste tipo de organização, que permite a elas reagir com mais celeridade às observações dos governos doadores do que a burocracia das Nações Unidas. E se os doadores desejavam ter mais informação e controle sobre a gestão dos recursos doados, as ONGs se adaptavam a esta demanda, inclusive como uma forma de garantir possíveis novos contratos. No caso da gestão organizacional, é possível enxergar uma tendência de racionalização e de institucionalização das organizações humanitárias.

Along with organizations in the private and public sectors, organizations operating in the humanitarian space increasingly need specialized training and skills, specialists in human resources, business, and finance officers, and all the other attributes of large and complex organizations that deliver services through global networks.²¹⁵

Da mesma forma que os doadores oficiais investiram na criação de capacidade técnica dentro dos escritórios governamentais, as agências também passaram a

²¹⁴ Fearon (2008, p. 69), um indicativo do cenário de competição é a evolução dos contratos firmados pela USAID com ONGs entre 1982 e 2003: se no começo da década de 1980 cerca de 40 organizações recebiam recursos da entidade, vinte anos depois mais de 110 ONGs tinham contratos assinados com a USAID. As dez maiores organizações não-governamentais recebiam quase 90% das contribuições destinadas para ajuda humanitária em 1982; em 2003, esse volume caiu para 50%.

²¹⁵ Stein, 2008, p. 126.

investir na profissionalização e na capacitação de seus funcionários. Esse esforço de melhoria dos recursos humanos e a expansão operacional das organizações pressionavam a gestão financeira das organizações: era necessário garantir mais recursos para financiar as novas atividades. Num cenário de forte competição, as agências precisavam mudar para garantir recursos, e precisavam de recursos para mudar. Ironicamente, esse posicionamento das organizações e o estabelecimento de uma “cultura de contratos” em geral contribuíram para aprofundar a distribuição desigual dos recursos oficiais para ajuda e a fragmentação institucional humanitária – os principais desafios que a comunidade humanitária enfrentava após as crises na Bósnia e em Ruanda²¹⁶.

3.1.3 A ajuda “coerente”: o trabalho humanitário como instrumento de resolução e pacificação de conflitos

Observar as mudanças no financiamento humanitário por parte dos doadores oficiais oferece uma perspectiva importante para analisar um dos temas que emergiram na metade dos anos 1990: a “coerência” entre os esforços humanitários e os esforços político-militares na resposta a uma emergência complexa. As experiências bósnia e ruandesa tinham deixado claro, pelo menos para os humanitários, que a ajuda humanitária não tinha condições de responder sozinha a crises extremamente complexas.

Como Sadako Ogata disse algum tempo depois da crise em Kosovo, “there is no humanitarian solutions to humanitarian problems”²¹⁷. Esta frase resultaria em duas compreensões dentro das agências humanitárias. Por um lado, ela reafirma a crítica de diversas organizações durante as crises na Bósnia e em Ruanda sobre o chamado “álibi humanitário”, a utilização da ajuda humanitária como substituta da ação política por parte da comunidade internacional. Quando os problemas são de natureza política, eles demandam ação política. Por outro lado, ela também evidencia o esvaziamento da ajuda em sua forma tradicional. A ajuda humanitária – o provimento de alimentos,

²¹⁶ Macrae *et alli*, 2002, p. 4.

²¹⁷ Ogata (2005), p.25.

abrigo, remédios e cuidados médicos – não era mais suficiente diante de crises humanas cada vez mais agudas. Muitos humanitários da primeira metade dos anos 1990 não conseguiam racionalizar, do ponto de vista ético, uma ajuda que apenas aliviava àqueles que depois seriam assassinados. A insuficiência da ajuda tradicional impunha uma reflexão sobre o que deveria ser este esforço humanitário, quais seriam seus objetivos, instrumentos e expectativas no mundo pós-Ruanda e Bósnia; se os problemas humanitários possuem um fundo político, a ajuda humanitária não deveria mais negligenciar os aspectos políticos inerentes à sua atividade.

Os estudos do JEEAR foram os primeiros a levantar a questão da coerência, ao recomendar a integração da ajuda humanitária a uma resposta internacional ampla, que envolva esforços políticos, econômicos e, se necessário, militares²¹⁸. O que se vislumbrava a partir das recomendações do JEEAR e das experiências vividas na primeira metade dos anos 1990 era a necessidade de articular uma resposta internacional que envolvesse instrumentos políticos, humanitários e militares. Isso requeria mudanças tanto de agentes humanitários – não-governamentais ou do Sistema ONU – quanto dos principais governos – individualmente e dentro de instituições multilaterais, como as Nações Unidas, a União Europeia, a União Africana, a Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras.

Dentro das organizações humanitárias, as externalidades negativas da ajuda em cenários complexos, a desarticulação entre os agentes em campo, a ausência de princípios comuns que pavimentassem o entendimento entre aquela variedade de atores, e a necessidade de racionalizar e profissionalizar suas atividades e de financiar

²¹⁸ “(...) the humanitarian community was left to steer its own course, attempting to substitute for the lack of political and military action. (...) A continued lack of coherence and concerted action in the political/diplomatic domain has produced a situation that, even in 1996, was costing the international community approximately \$1 million a day to sustain Rwandese refugees in neighboring countries, and contributes to hardening attitudes among the government in Kigali. A key lesson, then, is that humanitarian action cannot serve as a substitute for political, diplomatic and, where necessary, military action. (...) This will require the development of more effective mechanisms for formulating policy and a greater commitment from the international community, and particularly members of the Security Council, to the formulation of coherent strategies. In setting such strategies, fuller account must be taken of the humanitarian implications of political and military actions – and inaction. The international community must be more prepared to highlight the humanitarian consequences of political, diplomatic and military inaction, both for the affected populations and for the effectiveness of relief activities. This will require development of more effective channels of communication between the humanitarian and political/diplomatic/military domains”. Overseas Development Institute, 1996, Network Paper 16, “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III Principal Findings”, p. 13-14.

devidamente estes esforços, eram problemas práticos fundamentais naquele período, mas eram também apenas aspectos de um problema mais sério: qual era o significado de “ajuda”, quais eram seus propósitos, o que ela deveria enfocar – ou seja, em meio a estes desafios práticos importantes, muitos dentro do universo humanitário começaram a questionar a identidade do próprio humanitarismo.

Observando retrospectivamente, os questionamentos que surgiram depois das operações nos Balcãs e nos Grandes Lagos africanos tinham ligação com um debate amplo desenvolvido nas décadas anteriores sobre a neutralidade e o papel dos humanitários em situações de conflito armado. A erosão do conceito tradicional de “soberania” e o contexto das crises humanitárias do imediato pós-Guerra Fria deram força para aqueles que defendiam uma abordagem intervencionista dentro das agências no que dizia respeito ao acesso às vítimas em campo. O “direito de ingerência humanitária” tinha se tornado um instrumento político, na medida em que servia de justificativa para empreender intervenções político-militares com o propósito de auxiliar os esforços humanitários em cenários críticos. Bósnia e Ruanda mostraram aos humanitários que era inviável responder a regimes criminosos, com propósitos genocidas, apenas com alimentos, remédios, cuidados médicos, roupas e serviços básicos. Ou pior: no mundo das emergências humanitárias complexas, a ajuda era não apenas incompleta como também servia para abastecer a economia de guerra, provendo recursos aos principais responsáveis pelo sofrimento humano que a ajuda tentava aplacar.

Curiosamente, a falta de apoio político real por parte dos principais governos nas crises daquele período convenceu muitos dentro das organizações sobre a necessidade de tornar suas ações mais “politizadas”, além do simples alívio, mesmo que isso significasse abandonar o tradicional pilar da neutralidade humanitária. Neste sentido, os esforços de integrar a ajuda humanitária num *framework* de respostas internacionais coerentes ofereciam um primeiro passo rumo a uma prática humanitária politizada. Se a ajuda humanitária podia servir para alimentar o conflito, ela também poderia servir para resolvê-lo, mas precisava fazer parte de uma ação integrada coerente.

As Nações Unidas e suas operações de paz serviram como uma primeira resposta para o problema da “coerência” entre humanitarismo e política em cenários de conflito. Da mesma forma que a ajuda tradicional se esvaziara com as emergências complexas e as necessidades humanas cada vez mais profundas e diversas, as missões de paz da ONU também sofreram mudanças em seu conteúdo, sua forma e seus objetivos. Não apenas as operações de paz, mas o próprio entendimento do que é “segurança” também se transformou à luz das experiências daquele período, e esse processo influenciou bastante aquilo que muitos humanitários entendiam como “missão”.

O arcabouço teórico robusto da tradição realista das relações internacionais, teoria hegemônica durante os anos de Guerra Fria, que definia segurança sob os termos da sobrevivência do Estado no plano da anarquia do sistema internacional, tinha sido incapaz de prever e, depois, de explicar a queda da União Soviética, e de refletir satisfatoriamente sobre os novos problemas que surgiam no final do século XX. A identificação tradicional da segurança do Estado até então tinha permitido a legitimação de regimes criminosos, que perseguiram sua própria população e representavam um perigo para a estabilidade regional e internacional²¹⁹. Os "estados falidos" também desafiavam as concepções tradicionais sobre segurança: como pensar em segurança no nível dos estados quando estes não têm condições de garanti-la? Como pensar em segurança quando o principal responsável pela insegurança de um Estado é seu próprio governo?

Em contraposição à visão estatista sobre segurança, desenvolveu-se uma reflexão que procurava retirar o foco deste conceito sobre os interesses dos Estados e redirecioná-lo para o nível dos indivíduos²²⁰. As definições de segurança e de ameaça, ao invés de se impregnar de considerações estratégicas sobre a sobrevivência do Estado na anarquia internacional, passam a ser construídas através da forma como as coletividades humanas se relacionam em termos de vulnerabilidades²²¹. Este debate sobre a segurança no nível dos indivíduos alimentou novas teorias sobre segurança

²¹⁹ Pureza, 2009, p. 25.

²²⁰ Ver Buzan (1991), *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*.

²²¹ Pureza (2009) p. 28.

internacional e coletiva, e a mais marcante delas foi o conceito de “segurança humana”.

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi o primeiro documento internacional que defendeu uma concepção de “segurança humana”. Mais do que a ameaça militar em si, o relatório considerava a necessidade de observar outros tipos de ameaças à vida humana, como a pobreza, a desigualdade, e o autoritarismo, para definir um conceito mais apropriado de “segurança”²²². A dignidade e a vida humana são as principais preocupações dos proponentes da segurança humana. Como Kaldor (2007, p. 182) define, “human security is about the security of individuals and communities rather than the security of states, and it combines both human rights and human development”²²³.

Esta proximidade entre segurança, dignidade humana, desenvolvimento e direitos humanos observada a partir do começo dos anos 1990 influenciava a forma como os conflitos sangrentos e as crises humanitárias daquele período podiam ser analisadas. Essa integração de perspectivas parecia interessante em situações pós-conflito: mais do que apenas enviar soldados para missões de manutenção de paz, ou ajuda humanitária para aplacar o sofrimento das vítimas desses conflitos, a resposta internacional pode ser uma “força” para construir a paz e reconstruir as comunidades afetadas pela guerra, promovendo o respeito aos direitos humanos e à liberdade política. Além da reconstrução física, a resposta internacional também podia servir para promover instituições políticas democráticas.

²²² O Relatório define quatro características essenciais para a definição de segurança humana: 1) esta segurança é uma preocupação universal, pertinente a toda a humanidade; 2) seus componentes são interdependentes (a ameaça pode não se restringir a um estado, mas a vários, senão a todos os estados); 3) ela permite uma abordagem preventiva, de forma a evitar que a ameaça surja e que custos mais altos sejam pagos para enfrentá-la; e 4) está centrada nos seres humanos, em seus problemas e em suas potencialidades. PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 25. In: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf

²²³ Ainda que a reflexão sobre “segurança humana” tenha se destacado nos círculos políticos e acadêmicos no decorrer dos anos 1990, algumas críticas importantes persistiram, principalmente no que diz respeito ao conceito enquanto instrumento analítico e de governança política. Por exemplo, Paris (1997, p. 88) coloca a falta de uma definição precisa como um problema para “segurança humana”: os termos vagos nos quais esta segurança é definida dificultam a identificação de objetos de estudos e de possíveis prioridades para ação política. Esta incerteza conceitual pode servir como instrumento para os defensores da “segurança humana” construírem um consenso entre opiniões e problemas variados, facilitando a articulação de discursos e de ações entre eles - ou seja, um “slogan de campanha efetivo”.

A ONU desempenhou um papel importante na promoção dessa abordagem integrada e coerente entre segurança, direitos humanos, desenvolvimento e democracia. Desde as operações no Iraque (1991) e na Somália (1991-1994), a ONU se esforçava em adaptar-se à nova realidade do pós-Guerra Fria, procurando ocupar um espaço central no sistema político internacional. Em junho de 1992, o então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali apresentou em seu discurso à sessão especial do Conselho de Segurança um relatório onde discutia as responsabilidades da ONU em segurança coletiva com o fim da bipolaridade. *An Agenda for Peace*²²⁴ pode ser considerado um evento que assinala uma transformação de época dentro da política internacional²²⁵: marcado pelo otimismo liberal pós-Guerra Fria, o documento refletia a necessidade da Organização rediscutir seus conceitos e práticas em matéria de segurança coletiva, de uma forma nunca antes tentada.

Como Esteves (2009, p. 38) coloca, *An Agenda for Peace* propunha um novo discurso político para uma nova ordem internacional.

(...) os primeiros 11 parágrafos do documento produzem um novo encadeamento que torna articulável um sistema de Estados fundamentalmente distinto de todas as formas que o precederam: trata-se de um sistema de Estados democráticos. (...) A democracia é o elemento primordial que organiza e outorga sentido às cadeias discursivas. (...) A nova ênfase na democracia e na necessidade de contenção do nacionalismo pelas forças democráticas termina por amalgamar democracia e soberania; tal amálgama é o elemento que oferece coesão aos Estados²²⁶.

Esteves (2009, p. 39) também aponta que, se a democracia é a condição para a paz, a difusão da democracia tornava-se essencial, e sob a proposta de Boutros-Ghali, os instrumentos para a difusão da democracia deveriam se desenvolver em torno do que se considerava então o experimento mais bem-sucedido da ONU durante os anos da Guerra Fria, as missões de manutenção de paz (*peacekeeping operations*).

²²⁴ BOUTROS-GHALI, Boutros (1992). *An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Relatório do Secretário-Geral nos termos da declaração adotada na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, 31/01/1992. In: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

²²⁵ Esteves, 2009, p. 37.

²²⁶ Ibid, p. 38.

Até os anos 1980, este tipo de missão se resumia no acompanhamento da aplicação de acordos de cessar-fogo ou de tratados de paz entre países em situação volátil. No fundo, isto se alinhava obviamente à concepção westfaliana de soberania, ao não intervir diretamente na dinâmica política dos estados envolvidos, limitando-se à observação dos processos de paz. No entanto, a natureza dos conflitos do pós-Guerra Fria tornava inviável a simples aplicação do mecanismo de *peacekeeping* como forma de promover a paz em situações de conflito. O novo contexto pressionava pela ampliação dos esforços de segurança da ONU, abarcando objetivos e estratégias mais ambiciosas: a construção da paz, enfocando uma variedade de necessidades sociais, econômicas e institucionais nos locais em conflito²²⁷.

Refletindo a visão liberal que influenciou estas considerações, o objetivo das novas missões – de construção da paz (*peacebuilding operations*) – não se limitava a “gerenciar a instabilidade entre estados, mas a procurar construir a paz entre e dentro dos estados com base na democracia liberal e nas economias de mercado”.²²⁸ Em sintonia com esta percepção, o engajamento das instituições internacionais nas missões de paz passava a ser profundo, abarcando não apenas a aplicação de acordos de paz (*diplomatic peacemaking*), mas também – e principalmente – a construção das condições sobre as quais a paz se sustentaria a médio e longo prazo (*preventative diplomacy*): reconstrução da infraestrutura e de serviços básicos para os cidadãos; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) das partes anteriormente em conflito; estabelecimento de instituições governamentais que garantam o atendimento às necessidades da população, e de um regime político que canalize as divergências de interesses entre os diversos agentes políticos para a arena da política, e não mais para a arena da guerra, a partir da democratização deste país²²⁹.

²²⁷ Newman et al. (2009), p. 7.

²²⁸ Ibid (tradução do autor).

²²⁹ Outros objetivos das novas missões passavam pela estabilização econômica, criação de emprego e desenvolvimento econômico, repatriamento (ou reassentamento) de refugiados e deslocados internos, segurança alimentar, garantia de serviços básicos de saúde, fortalecimento da ordem e das instituições públicas de administração e de justiça, promoção e facilitação de práticas democráticas, promoção de direitos humanos e de reconciliação entre ex-combatentes, e reformas institucionais visando à abertura política e eleições diretas e democráticas. Ibid.

A ambição dos planos da ONU passava também pela reforma estrutural da organização. Em 1992, Boutros-Ghali criou o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), com o objetivo de gerenciar as missões de paz organizadas pela ONU e de promover iniciativas de diplomacia preventiva, de acordo com o *An Agenda for Peace*; no ano anterior, o surgimento do *Department of Humanitarian Assistance* (DHA) – transformado em *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) em 1998 –, através de resolução da Assembleia Geral, representou o primeiro esforço da instituição em servir como uma articuladora de esforços humanitários em situação de crise. O reposicionamento do ACNUR no plano humanitário internacional, analisado anteriormente, também atendia ao interesse da ONU em se colocar no papel de coordenador dos esforços de atenção às vítimas.

Essas mudanças estruturais e programáticas promovidas pela ONU ressoaram profundamente dentro das agências humanitárias. O alinhamento entre humanitarismo e direitos humanos, esboçado pelo “sem-fronteirismo” dos anos 1970 e pelo “direito de ingerência humanitária” dos anos 1980, ganhou força dentro das organizações humanitárias. Consequentemente, o “portfólio” humanitário foi ampliado, não abarcando apenas a tradicional atenção alimentar e médica, mas também a construção de casas, educação básica, apoio judicial, acompanhamento nutricional, treinamento e capacitação profissional, entre outros campos antes “estranhos” à ação humanitária. A “construção da paz”, no sentido de oferecer não apenas o conforto emergencial, mas também caminhos para que as pessoas saiam definitivamente da crise, tornava-se o referencial humanitário do final do século XX²³⁰.

²³⁰ Barnett (2011, posição 4347) sumariza pontualmente o espírito humanitário daquele momento, abatido pelas tragédias da Bósnia e de Ruanda, mas ironicamente fortalecido pelas mudanças estruturais, conceituais e práticas as quais estava passando: "Over the 1990s, aid agencies were increasingly practicing their own version of creative destruction - moments of destruction also became opportunities for acts of creation that potentially created a more just, secure, and peaceful world. Such sentiments became realized and then exercised in the context of post conflict reconstruction and peacebuilding, when those who once focused on keeping people alive now began to wonder how to help people put their lives and their societies back together. (...) They would dismantle the instruments of violence by disarming warring factions, separating armed groups, decommissioning weapons, reintegrating soldiers into civilian life, and professionalizing militaries, civilian police, and the entire public security apparatus. They would help those who had fled during the violence return to their homes and become reintegrated in society. They would assemble the foundations for economic development by privatizing the marketplace, creating stock markets, introducing new tax codes, promoting more efficient property rights, enacting land reform, and (re)building the basic infrastructure required for commerce. They would promote democracy by monitoring elections, giving technical advice to

3.2 A ajuda politizada e instrumentalizada: de Kosovo à “Guerra contra o Terror”

As ambições das Nações Unidas e de muitas agências dependiam, em última análise, do engajamento político dos principais governos em torno da resposta internacional “coerente”. Os Estados, além de apoiar as operações da ONU e financiar as agências humanitárias, também possuem instrumentos político-econômicos eficientes para construir a paz em situações pós-conflito. As experiências críticas da primeira metade dos anos 1990 já tinham mostrado que o engajamento políticos dos Estados na resolução de conflitos armados não era algo fácil; ao contrário, o que se observou nesse período foi um afastamento dos governos de um compromisso político e a sua substituição por instrumentos mais “passivos”, como missões de paz da ONU com mandatos restritos e intenso envio de recursos para ajuda humanitária. O “álibi humanitário” era uma saída confortável para os governos e ambígua para as agências, já que ao mesmo tempo essa estratégia inundava as organizações com recursos e as abandonava em campo, sem apoio político ou militar.

No entanto, é possível observar a partir da segunda metade da década de 1990, principalmente depois da vitória do Partido Trabalhista nas eleições parlamentares britânicas em 1997, uma tentativa de alinhar as considerações sobre direitos humanos, democracia e combate à pobreza com os interesses estratégicos que definem a política externa de alguns dos principais governos do mundo. A Grã-Bretanha de Tony Blair seria uma das principais forças por trás da agenda “coerente” e da construção do termo “novo humanitarismo”, para definir sua estratégia de alinhar política externa, direitos humanos, segurança coletiva e humanitarismo. No plano da segurança internacional, esse engajamento político resultou numa propensão intervencionista por parte de alguns dos principais governos do planeta.

Se a segurança coletiva precisava ser pensada a partir dos interesses dos indivíduos e de seus direitos humanos, e se a “comunidade internacional” estava comprometida em promover a defesa destes direitos como forma de construir uma ordem internacional estável e democrática, o intervencionismo surgia como uma

candidates on how to organize political parties and campaign in competitive elections, promoting institutions of representation, and rebuilding the administrative apparatus and the judicial system. They would advance human rights and the rule of law by developing an independent media, civil society organizations, and a culture of tolerance."

estratégia de realização para estes projetos. De forma análoga ao que o direito de ingerência humanitária prometia aos agentes humanitários no final dos anos 1980, o intervencionismo do final dos anos 1990 recuperava as experiências e reflexões sobre intervenção humanitária e ia além: sob uma perspectiva moral, a “comunidade internacional” tem responsabilidades e deve agir em situações de violações aos direitos humanos de comunidades, mesmo que tenha que passar sobre a soberania de determinado Estado.

O intervencionismo criava assim um tipo de normatização do comportamento dos governos no que dizia respeito aos direitos de seus cidadãos²³¹. Se existia a pretensão de se construir uma ordem internacional “virtuosa”, ela dependia da forma como seus valores básicos – os direitos humanos, entendidos como universais – se relacionavam com os laços de pertencimento de um Estado a esta ordem. Na era da soberania condicional, soberania jurídica não era mais uma condição suficiente para que um Estado fosse reconhecido como membro da “comunidade internacional”. Isso impunha uma situação extrema: estados que desrespeitassem essas regras comuns – os direitos humanos – perdiam o direito de serem membros legítimos da comunidade internacional, e passariam a ser penalizados por ela²³². Para os humanitários, o intervencionismo podia representar o tipo de compromisso político que os governos não assumiram na Bósnia e em Ruanda, em torno da proteção das vítimas e do auxílio à reconstrução plena das sociedades devastadas por conflitos armados; se naquelas crises a ajuda tinha servido como substituta da ação política, o intervencionismo e a agenda da coerência ofereciam ao humanitarismo sua integração enquanto instrumento da ação política.

3.2.1 A “guerra humanitária”: Kosovo (1999)

Kosovo foi o primeiro grande teste para governos, humanitários e Nações Unidas, e em muitos aspectos a crise na então província sérvia foi um prenúncio do que se observaria na década seguinte. O último capítulo das guerras balcânicas nos

²³¹ Macrae (2002), p. 6.

²³² Macrae & Leader (2000), p. 19.

anos 1990 foi alimentado pela falta de atenção política dos principais governos no que se referia às tensões que tinham levado a Iugoslávia à fragmentação sociopolítica: Kosovo foi o ponto de partida para a emergência do nacionalismo sérvio no comando da República Iugoslava após a morte de Josip Broz Tito, que por sua vez desequilibrou o delicado balanço multiétnico sobre o qual a Iugoslávia tinha sido constituída, no final dos anos 1940²³³.

Os Acordos de Dayton, que encerraram o conflito na Bósnia-Herzegovina em 1995, não contemplavam a situação da população kosovar de origem albanesa, que desde o final dos anos 1980 sofria com a violência e a segregação promovidas pela minoria sérvia kosovar, apoiada por Belgrado. Isto apenas piorou o panorama em Kosovo, na medida em que Milosevic continuava no poder na Sérvia, e o governo continuava reprimindo os albaneses do Kosovo. A falta de atenção internacional para o problema kosovar e a repressão contínua enfraqueceram os movimentos de resistência pacífica organizados em torno da Liga Democrática do Kosovo (LDK), liderada por Ibrahim Rugova, e permitiram que facções radicais ganhassem espaço dentro da população kosovar de origem albanesa, em especial os jovens. Estes grupos se articularam posteriormente e criaram o Exército de Libertação do Kosovo (ELK), que

²³³ Em abril de 1987, Slobodan Milosevic, então líder do partido comunista sérvio, foi à municipalidade de Kosovo Polje, nos arredores de Pristina, para averiguar acusações de repressão do governo autônomo kosovar contra a população sérvia residente na província. Enquanto se reunia com algumas lideranças sérvias de Kosovo, manifestantes protestavam contra a discriminação e a intimidação promovida pelas forças de segurança da província. A situação tornou-se caótica quando policiais começaram a reprimir violentamente os manifestantes, chamando a atenção de Milosevic. Em frente às câmeras de televisão, Milosevic atacou as forças de segurança, dizendo aos sérvios kosovares que ninguém deveria ousar agredi-los. A partir desse evento, Milosevic começou a galgar posições dentro do establishment comunista sérvio, e logo chegou ao comando da Iugoslávia. Em 1989, o governo iugoslavo suspendeu a autonomia de Kosovo, que por sua vez afetou a dinâmica política iugoslava: até então, a estrutura coletiva de comando da Iugoslávia colocava em igualdade as seis repúblicas e as províncias autônomas (Kosovo e Vojvodina) da Sérvia, cada uma com direito a voto no conselho federal. Com a autonomia das províncias suspensa, o governo sérvio concentrou três votos, e com o alinhamento de Montenegro ao comando político de Belgrado a Sérvia logo garantiu quatro votos num universo de oito. Eslovênia e Croácia começaram a criticar o design institucional que permitia a Sérvia concentrar poderes dentro da Federação; isso piorou significativamente depois da abertura política que permitiu a eleição de governos não-comunistas nestas repúblicas e na Bósnia-Herzegovina. Conforme exposto anteriormente, Eslovênia e Croácia declararam independência da Iugoslávia no começo de 1991; Macedônia e Bósnia-Herzegovina fizeram o mesmo um ano depois. As forças sérvias empreenderam intervenções armadas na Croácia e na Bósnia-Herzegovina para reverter a secessão e proteger as populações sérvias presentes nestes países – e, assim, seguiu-se o pior conflito armado no continente europeu desde o final da Segunda Guerra Mundial (Foley, 2010, p. 70-71).

no final dos anos 1990 tinha se tornado o principal foco de resistência albanesa contra os ataques de grupos paramilitares servo-kosovares e de tropas sérvias.

A partir de 1996, o ELK realizou ataques contra alvos civis e militares sérvios em Kosovo, respondidos com violência pelas forças sérvias de segurança. No começo de 1998, a situação em Kosovo começou a piorar consideravelmente, após tropas sérvias desferirem uma operação de contra-insurgência em Drenica, que resultou na morte de 26 membros do ELK; no mês seguinte, a residência de um dos comandantes do ELK foi atacada, resultando na morte de outras 58 pessoas. Os ataques sérvios foram contraproducentes, já que a capacidade operacional do ELK tinha sido pouco afetada, e a violência promovida pelas forças de segurança tinha chamado a atenção internacional novamente para os Balcãs. Em março, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1160²³⁴, requisitando ao governo federal iugoslavo e às lideranças albano-kosovares do ELK o estabelecimento de negociações em torno de um acordo político para resolver a crise; a resolução também impunha um embargo de armas para a Iugoslávia (Sérvia, Montenegro e Kosovo) e alertava quanto à possibilidade de adoção de medidas extras, no caso do Conselho não enxergar avanços no processo político²³⁵.

A situação piorou no segundo semestre de 1998, quando tropas sérvias promoveram uma ofensiva ao estilo “terra arrasada”, destruindo vilarejos e desalojando mais de 200 mil pessoas. Na medida em que os combates se tornavam intensos e os ataques sérvios mais frequentes, milhares de albano-kosovares deixaram ou foram forçados a deixar suas casas e procuraram abrigo na Albânia e, em menor número, na Macedônia. Em meados de maio e começo de junho, a ACNUR e o CICV, junto com a Cruz Vermelha Albanesa e a Federação Internacional, já atuavam na zona de fronteira da Albânia com o Kosovo²³⁶. Na mesma época, o ACNUR pediu às nações

²³⁴ United Nations Security Council Resolution 1160, 31/03/1998, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement>

²³⁵ Barnett (2011), posição 4124.

²³⁶ UNHCR Briefing Notes, 02 June 1998, in: <http://reliefweb.int/node/37429> ; ICRC, “Kosovo: Humanitarian situation causing concern”, press release 98/24, 12/06/1998, in: <http://reliefweb.int/node/37613>

europeias que não impedissem à entrada de refugiados albanos-kosovares, e que não forçassem o seu retorno à Iugoslávia, dada a escalada dos conflitos em Kosovo²³⁷.

No decorrer de 1998, a preocupação internacional com Kosovo cresceu quase na mesma proporção que os relatos de violações graves contra os direitos humanos, e logo acusações de “limpeza étnica” começaram a ser feitas. Em setembro de 1998, o governo albanês acusou a Sérvia de promover ataques indiscriminados contra a população kosovar e defende uma intervenção direta para evitar uma crise humanitária na região do Kosovo²³⁸. No mesmo mês, o CICV declarou que a situação da população civil kosovar piorava continuamente, e que isto não era apenas um efeito colateral dos combates, mas sim uma indicação de que os civis tinham se convertido no principal alvo do conflito²³⁹.

Ainda em setembro, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1199²⁴⁰, que reafirmava as exigências internacionais para Belgrado e para o ELK: cessar-fogo imediato, a retirada das tropas sérvias de Kosovo, a entrada de uma equipe de monitores externos, além do diálogo sobre o futuro da província. A resolução colocava a crise em Kosovo como “uma ameaça à paz e à segurança na região” e, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, alertava quanto à possibilidade de “medidas adicionais para manter ou restaurar a paz e a estabilidade na região”.

Mesmo que a resolução mantivesse a possibilidade de adoção de medidas adicionais para lidar com a crise, Rússia e China se opunham a qualquer proposta de intervenção externa em Kosovo. Por outro lado, a Grã-Bretanha se posicionava claramente a favor de uma ação militar internacional na então província sérvia, e procurava mobilizar o apoio de outros países, como a França, a Alemanha e, em especial, os Estados Unidos. Os países mais afetados pelo fluxo de refugiados – Albânia e Macedônia – também defendiam uma intervenção internacional no Kosovo.

²³⁷ UNHCR, “UNHCR urges European governments not to send back Kosovo Albanians”, 04/05/1998, in: <http://reliefweb.int/node/37085>

²³⁸ Radio Free Europe/Radio Liberty, “Albania calls for international intervention in Kosova”, 02/09/1998, in: <http://reliefweb.int/node/39236>

²³⁹ ICRC, “ICRC position on the crisis in Kosovo”, 17/09/1998, in: <http://reliefweb.int/node/39555>

²⁴⁰ United Nations Security Council Resolution 1199, 23/09/1998, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>

No começo de outubro, as ações das agências humanitárias dentro de Kosovo se intensificaram. A ACNUR organizou comboios humanitários com outras organizações, levando ajuda para vilarejos na região ocidental de Kosovo, uma das mais afetadas pelos combates. Na mesma época, o CICV sofreu sua primeira perda humana em Kosovo, a morte de um médico após seu veículo atingir uma mina terrestre²⁴¹. Um relatório do *Human Rights Watch* (HRW) publicado naquele mês acusava as forças sérvias de segurança de impedir deliberadamente o trabalho das organizações humanitárias em Kosovo, e condenava a falta de ação política internacional efetiva²⁴².

Naquele mês, Milosevic aceitou os termos da resolução 1199, depois de Estados Unidos e Grã-Bretanha ameaçarem utilizar as forças da OTAN para realizar bombardeios à Sérvia: a retirada das tropas sérvias de Kosovo e a entrada de uma equipe de monitores da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), que investigaria acusações de abusos contra os direitos humanos e observaria o cumprimento dos termos da resolução. A situação humanitária melhorou relativamente, inclusive com o retorno de alguns refugiados para o Kosovo. No entanto, para os servo-kosovares a saída das forças sérvias de segurança resultou na piora de suas condições em Kosovo, com o retorno e reorganização do ELK nas áreas abandonadas pelas tropas de Belgrado.

Em janeiro de 1999, mais de 40 albano-kosovares foram assassinadas no vilarejo de Racak. Em seguida, o chefe da delegação da OSCE, o embaixador William Walker, acusou as autoridades sérvias como sendo as responsáveis por estas mortes²⁴³. A descoberta das mortes em Racak tornou evidente o desconforto entre as potências da OTAN e a Sérvia de Milosevic. O governo sérvio expulsou o diplomata e fez acusações contra a equipe de monitores, apontando que a delegação da OSCE não averiguava casos de violações cometidas pelas forças rebeldes. Nos países ocidentais,

²⁴¹ UN Department of Public Information, "United Nations High Commissioner for Refugees extends condolences in wake of killing aid workers in Kosovo", 02/10/1998, in: <http://reliefweb.int/node/40026>

²⁴² Radio Free Europe/Radio Liberty, "Yugoslavia: Human Rights Group Chronicles Atrocities in Kosovo", 05/10/1998, in: <http://reliefweb.int/node/40047>

²⁴³ Organization for Security and Co-operation in Europe, "OSCE: Chairman's statement on Kosovo", Press Release 05/99, 18/01/1999, in: <http://reliefweb.int/node/42889>

o massacre jogou mais pressão em torno de uma intervenção internacional. No mês seguinte, os países da OTAN negociaram os termos de um acordo de paz envolvendo sérvios e o ELK em Rambouillet, mas Belgrado não aceitou seus termos: desmantelamento do ELK, retirada total das forças sérvias, envio de uma força da OTAN com mais de trinta mil soldados, além do estabelecimento de negociações em torno do futuro status de Kosovo a partir da restauração de sua autonomia para um período de três anos.

Sem entendimentos, a OTAN iniciou uma série de bombardeios a alvos na Sérvia no final de março. No mês seguinte, em encontro no Clube Econômico de Chicago, Tony Blair fez seu famoso discurso em defesa da intervenção da OTAN na crise de Kosovo, evocando o que ele chamou de "doutrina da comunidade internacional": a comunidade internacional deve, enquanto comunidade unida em torno de valores, defender estes valores, mesmo que para isso ela deva passar sobre o princípio de não-ingerência que tradicionalmente rege as relações internacionais. Para Blair, Kosovo era uma guerra justa, que demandava a participação da comunidade internacional na defesa dos direitos humanos e na promoção de um futuro democrático e pacífico para Kosovo²⁴⁴. Para Bill Clinton, a operação da OTAN servia para prevenir uma emergência humanitária ainda mais aguda. Para a OTAN, era uma "guerra humanitária", que visava proteger os albano-kosovares em Kosovo.

Para os humanitários, os bombardeios da OTAN apenas pioraram a situação humana em Kosovo. Ao invés de se retiraram de Kosovo, as forças sérvias iniciaram a chamada "Operação Ferradura", promovendo a destruição de vilarejos e a expulsão de populações albano-kosovares ao estilo das operações de limpeza étnica organizadas na Bósnia anos antes. Ao mesmo tempo, as agências humanitárias presentes em Kosovo

²⁴⁴ "This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values. We cannot let the evil of ethnic cleansing stand. We must not rest until it is reversed. (...) We have five objectives: a verifiable cessation of all combat activities and killings; the withdrawal of Serb military, police and paramilitary forces from Kosovo; the deployment of an international military force, the return of all refugees and unimpeded access for humanitarian aid; and a political framework for Kosovo building on the Rambouillet accords. We will not negotiate on these aims. Milosevic must accept them. (...) We need to begin work now on what comes after our success in Kosovo. We will need a new Marshall plan for Kosovo, Montenegro, Macedonia, Albania and Serbia too if it turns to democracy. We need a new framework for the security of the whole of the Balkans. And we will need to assist the war crimes tribunal in its work to bring to justice those who have committed these appalling crimes." Discurso de Tony Blair no Clube Econômico de Chicago, 22/04/1999, in: http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html

evacuaram seu staff estrangeiro, o que claramente tornava mais difícil as operações na província. Isso não era apenas em Kosovo: agências da ONU e organizações humanitárias também retiraram funcionários e voluntários estrangeiros do restante da Sérvia, em especial os cidadãos dos países da OTAN. Durante a maior parte da campanha aérea da OTAN, as agências humanitárias que atuavam dentro da Sérvia (incluindo Kosovo) dependiam basicamente os recursos humanos locais; apenas no final de maio o staff estrangeiro começou a retornar ao Kosovo, com o envio de uma equipe de médicos do CICV²⁴⁵.

Em duas semanas de ataques da OTAN e violência sérvia no Kosovo, mais de meio milhão de pessoas fugiram da província em direção à Albânia, Macedônia e Montenegro²⁴⁶. As forças rebeldes aproveitaram os ataques aéreos da OTAN para atacar as tropas sérvias, resultando num ciclo de violência que se acentuava cada vez mais. O fluxo de refugiados esgotou rapidamente os recursos operacionais das agências nos campos ao longo da fronteira e dentro de Kosovo. Cornelio Sommaruga, presidente do CICV na época, expressou claramente o que as agências enfrentavam na crise em Kosovo.

(...) it has to be stressed once again that it is simply not enough to label what is happening a "humanitarian catastrophe". A conflict on this scale, causing possibly the most sudden and the largest single refugee crisis in Europe during the second half of this century, is predominantly a political and social catastrophe which indeed has immense humanitarian implications. (...) humanitarian agencies, and among them the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement, are trying to cope with the crisis, but evidently its sheer magnitude will require mobilization of a special kind²⁴⁷.

Tendo em vista a dimensão da crise, o ACNUR negociou um acordo com a OTAN para lidar com a situação humanitária. Para a OTAN, a crise era vista como um fracasso diante das promessas e das justificativas humanitárias dadas à operação militar em

²⁴⁵ Minear *et alli* (2000), p. 45

²⁴⁶ Ibid, p. 139.

²⁴⁷ Declaração de Cornelio Sommaruga, Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Genebra, 06/04/1999. In: <http://reliefweb.int/node/45376>

Kosovo. Para o ACNUR, apenas a OTAN tinha condições de lidar com tamanho desafio e de pressionar os países vizinhos para abrigar os refugiados kosovares^{248 249}.

Minear *et alli* (2000, p.16) aponta que o próprio ACNUR parecia despreparado para lidar com a crise após os bombardeios da OTAN no final de março.

(...) UNHCRs performance faced criticism from virtually every quarter. Its lack of preparedness (...) has set the stage for military actors to step into the breach. OSCE head of mission in Albania Daan Evarts (...) had predicted three days before the bombing a flow of 150,000 refugees. UNHCR apparently had contingency plans for a flow on the order of 20,000-30,000 or, in the most extreme circumstances, 50,000.

A dimensão dos fluxos de refugiados kosovares foi claramente subestimada pelo Alto-Comissariado. Segundo Power (2008, p. 270-271), nos primeiros dias da crise os refugiados de Kosovo encontravam mais jornalistas internacionais do que funcionários do ACNUR na Albânia e na Macedônia; neste último, o número de jornalistas era cinco vezes maior que o de agentes humanitários do Alto-Comissariado.

As dificuldades do ACNUR acabaram dando espaço para que a OTAN começasse a concentrar os esforços de coordenação da ajuda humanitária na Macedônia e na Albânia. Por um lado, as forças da OTAN conseguiram desempenhar as funções do acordo com o ACNUR de forma bem sucedida, na construção dos campos de refugiados, no transporte de refugiados, e na manutenção de infraestrutura para as operações humanitárias – ou seja, sua contribuição no auge da crise foi importante para as agências humanitárias. Por outro lado, o protagonismo da OTAN incomodava muitas organizações humanitárias em campo.

²⁴⁸ Temendo que o fluxo de refugiados albano-kosovares pudesse representar uma ameaça ao delicado balanço étnico da Macedônia (cerca de 30% da população era de origem albanesa), o governo do país começou a impedir a entrada de refugiados de Kosovo e a pressionar pela saída dos refugiados kosovares ainda presentes dentro de suas fronteiras.

²⁴⁹ Em 02 de abril, Javier Solana, então secretário geral da OTAN, enviou uma carta para Sadako Ogata (ACNUR) oferecendo o suporte das tropas da organização para as tarefas do Alto-Comissariado com os refugiados kosovares nos campos de fronteira. No dia seguinte, Ogata requisitou a assistência da OTAN na Albânia e na Macedônia, dando início ao processo de negociação sobre a cooperação entre as duas organizações. Em 14 de abril, Solana e Ogata se encontraram em Bruxelas, onde firmaram alguns compromissos posteriormente reafirmados em cartas no final daquele mês. Segundo Minear *et alli* (2000, p. 14), a OTAN reconhecia o *leading role* da ACNUR e concordou em realizar tarefas de logística, construção de campos, transporte de refugiados e manutenção e reparo de estradas e infraestrutura básica.

Ainda no começo de abril, quando o acordo ainda estava sendo discutido, o MSF expressou sua preocupação com o papel da aliança nos esforços humanitários na região do Kosovo.

Although heavy logistical assistance has been useful, NATO is first and foremost a military organization which is currently involved in the conflict. It is not a humanitarian actor and is neither responsible nor able to coordinate humanitarian relief activities for refugees. Protection and assistance for refugees is the responsibility of the UNHCR²⁵⁰.

No entanto, a OTAN assumiu tarefas tradicionalmente humanitárias, e a partir de determinado ponto a organização passou a servir como uma *leading agency* das operações humanitárias em Kosovo. Oficialmente, o ACNUR servia como canal de interlocução entre as tropas militares da aliança ocidental e as agências humanitárias em campo, mas na prática os comandos militares cultivavam relacionamentos diretos (oficiais ou não) com as organizações, o que tornava a situação do Alto-Comissariado ainda mais precária²⁵¹. A relação entre as forças militares e os atores humanitários era intermediada geralmente pelas unidades de coordenação civil-militar (*civil/military coordination units*, CIMICs), escritórios militares que se responsabilizavam pela interação do comando militar com as organizações civis e com os governos locais. Mais do que o próprio ACNUR, estas unidades se tornaram o principal eixo de intersecção entre os militares da OTAN e os trabalhadores humanitários²⁵².

Esse relacionamento direto também passava pela questão do financiamento público da ajuda prestada pelas organizações humanitárias. Como Barnett (2011, posição 4218) coloca:

Once NATO took charge of the relief effort, it quickly delegated different zones to different governments and their militaries, bypassing the UNHCR, which was increasingly starved for funds, and favoring their "national" NGOs to work in their "national" camps. (...) As one aid worker reflected, "NGOs from particular countries were often selected to work in particular camps were 'their' army was in

²⁵⁰ Médecins Sans Frontières, "The UNHCR must take full responsibility for all the Kosovo refugees", 09/04/1999, in: <http://reliefweb.int/node/45505>

²⁵¹ Minear *et alli* (2000), p. 20

²⁵² Ibid, p. 18-19.

control - not necessarily because that NGO was the most competent".

O peso político da crise em Kosovo se refletia no volume das contribuições governamentais para ajuda humanitária. De acordo com Fearon (2008, p. 58-59), Kosovo se tornou o principal recipiente de recursos para ajuda humanitária: em 1999, mais de US\$ 640 milhões – de acordo com dados levantados por Fearon junto ao DAC/OCDE – foram destinados para a Sérvia-Montenegro (tecnicamente, Kosovo ainda era território sérvio, por isso a ajuda não era formalmente direcionada para a província); somente os Balcãs (contabilizando os recursos destinados para os países da antiga Iugoslávia e a Albânia) receberam naquele ano mais de US\$ 1,5 bilhão, volume muito acima dos recursos destinados para a principal crise humanitária não-balcânica, a Coreia do Norte (cerca de US\$ 190 milhões). Segundo Macrae *et alli* (2002, p. 16), em 1999 mais de 43% dos recursos obtidos via *Consolidated Appeals Process* atendiam apenas o sudeste europeu, numa proporção de destinação de recursos inédita dentro dos mecanismos do CAP.

Ao mesmo tempo em que os Balcãs recebiam este volume de recursos governamentais para ajuda, o ACNUR sofria com restrições financeiras em suas operações na região durante a crise. Porter (1999, p. 21) aponta que muitos dos doadores tradicionais do Alto-Comissariado tinham se irritado com a falta de planejamento da organização no começo da crise. Outro motivo para isso era de natureza prática: com os próprios doadores em campo, por meio de suas forças militares, eles próprios se encarregaram de coordenar o fluxo e aplicação de recursos governamentais doados diretamente para as ONGs humanitárias, papel que o Alto-Comissariado tinha desempenhado na Bósnia anos antes. Isso significava que o grosso dos recursos oficiais destinados para a crise em Kosovo era canalizado por agências não-governamentais através de contratos diretos de serviço.

No entanto, o peso político da crise kosovar incentivou as forças da OTAN a se aprofundar num tipo de agenda humanitária paralela à agenda militar do conflito, e isso se refletia no relacionamento entre as agências e as tropas. Enquanto as forças militares desempenhassem funções de apoio, como logística e segurança, o relacionamento entre as forças militares e as agências tendia a ser mais cooperativo.

Entretanto, em Kosovo as tropas da OTAN passaram a desempenhar funções humanitárias, como a entrega de ajuda para as vítimas nos campos de refugiados, e essa mudança significava a vinculação definitiva entre os esforços humanitários e a agenda das forças interventoras da aliança ocidental, o que refletia na dinâmica de trabalho das agências humanitárias no cenário de guerra.

Um aspecto problemático desse relacionamento era a sensação de "competição" – tanto por fundos quanto por recipientes – entre as forças militares e as agências humanitárias.

Some NATO contingents had their own funds from their own defense ministries for such projects. Others sought resources either from bilateral or multilateral aid donors or even from NGOs. The British bilateral aid agency [DFID] gave British KFOR [Forças da OTAN em Kosovo] contingents grants for small projects that would normally have gone to international or local NGOs²⁵³.

Também existia uma disputa por destaque midiático, algo que os comandos militares da OTAN valorizavam. Uma das diretrizes do comando militar das tropas da OTAN na Albânia era de que todas as atividades desenvolvidas pelas forças da aliança contribuíssem para a imagem pública da instituição e para responder às críticas feitas contra a campanha aérea na Sérvia²⁵⁴. A estratégia de combate da aliança ocidental era frequentemente questionada pela mídia e por ativistas pró-Kosovo, pois se baseava essencialmente nos bombardeios por aeronaves e por mísseis teleguiados. Por um lado, isso resguardava as forças militares do perigo de sofrer baixas, mas por outro essa estratégia se mostrava pouco eficiente em destruir o moral sérvio. Pelo contrário, os frequentes erros nos ataques da OTAN – mísseis atingindo hospitais, mercados, e até mesmo a Embaixada Chinesa em Belgrado – e a incapacidade de impedir a expulsão de albaneses do Kosovo colocavam a aliança em xeque nos Balcãs²⁵⁵.

²⁵³ Ibid, p. 28.

²⁵⁴ Ibid, p. 64; Barnett (2011), posição 4189.

²⁵⁵ É possível observar uma mudança de discurso por parte da OTAN entre os dias que antecederam o começo dos bombardeios e as semanas que se seguiram, já com a operação em andamento. Um comunicado da aliança, de 23 de março, apontava os objetivos gerais da operação: "NATO's military action will be directed towards halting the violent attacks being committed [pelas forças regulares e irregulares sérvias] and disrupting their ability to conduct future attacks against the population of

Na verdade, esta era uma crítica frequente em alguns círculos humanitários em Kosovo: a atuação humanitária da OTAN servia para mascarar o desastre que a campanha de bombardeios tinha causado em Kosovo; as tropas terrestres que poderiam ter se engajado em Kosovo contra as forças sérvias, numa dinâmica de ocupação, estavam servindo para construir moradias, distribuir mantimentos e remédios e realizar atendimentos médicos para aqueles que fugiam da campanha de limpeza étnica promovida pela Sérvia sem maiores impedimentos²⁵⁶.

A vinculação entre a ajuda humanitária e as forças da OTAN também dificultava o relacionamento de muitas organizações humanitárias em campo, inclusive o ACNUR, com a Sérvia e a população sérvia. A campanha da OTAN e as sanções econômicas impostas pela ONU e pelos países ocidentais à Sérvia tinham debilitado significativamente a população sérvia. Como apontava um relatório da missão interagências da ONU para avaliação de necessidades para a antiga Iugoslávia:

The conflict in Kosovo and the NATO air campaign have significantly debilitated the fragile and precarious state of the Federal Republic of Yugoslavia. (...) In addition to immediate humanitarian needs of the refugees, internally displaced and other civilian populations, the socioeconomic, environmental and physical toll of the conflict throughout the Federal Republic of Yugoslavia and beyond is immense and has created a new type of complex humanitarian emergency²⁵⁷.

Segundo Minear et alli (2000, p. 42-43), mais de meio milhão de refugiados sérvios dos conflitos anteriores viviam em meio a uma população em situação socioeconômica cada vez pior. A pressão aumentou com os refugiados servo-kosovares e as populações Roma que fugiram de Kosovo após a retirada sérvia da província. No entanto, a atenção dos principais doadores estava nos refugiados albano-kosovares na Albânia, na Macedônia e no próprio Kosovo, e pouco foi feito pelas agências humanitárias ocidentais nos territórios da antiga Iugoslávia.

Kosovo". No entanto, uma semana depois, já durante os bombardeios, o discurso político tinha dado espaço para considerações humanitárias por parte da aliança, como Minear *et alli* (2000, p. 64) colocam: "NATO sought to stop the killing in Kosovo and to 'put an end to the appalling humanitarian situation that is now unfolding in Kosovo and create the conditions for the refugees to be able to return'".

²⁵⁶ Minear *et alli* (2000), p. 28.

²⁵⁷ Apud Minear *et alli* (2000), p. 42.

Também existia uma falta de confiança dos sérvios com as agências humanitárias baseadas no Ocidente e as da ONU. Desde a escalada da crise em Kosovo no decorrer de 1998, Belgrado acusava as organizações humanitárias presentes de segregar ajuda, priorizando albanos-kosovares e ignorando vítimas servo-kosovares dos ataques de rebeldes do ELK. Pouco antes do início dos ataques, a Sérvia acusou o MSF de servir como fachada para auxiliar as forças rebeldes, inclusive com o carregamento de armas e de munição para os combatentes kosovares²⁵⁸. Acusações de espionagem contra as agências humanitárias ocidentais também eram frequentes²⁵⁹.

As agências que promoviam ações de ajuda tanto para os kosovares quanto para os sérvios se preocupavam com essa situação. Ironicamente, Minear *et alli* (2000, p. 50) citam os temores que muitos humanitários sentiam quando equipes de televisão apareciam nos campos de refugiados na Macedônia ou na Albânia, em especial durante visitas de personalidades ou lideranças políticas, como Tony Blair ou Bill Clinton.

Most NGOs welcomed the media attention that accompanied such visits, spurring interest and contributions back home. Yet some were concerned lest TV pictures beamed into Serbia endanger their own personnel, working under the same logos there.

Também surgiram fissuras dentro das organizações humanitárias. Era comum que dentro de uma mesma organização as equipes que trabalhavam com refugiados kosovares nos campos albaneses e macedônios fossem enxergados pelos seus colegas presentes na Sérvia como “pró-albaneses”, e estes enxergados como “pró-sérvios” por aqueles. Por exemplo, os braços gregos de organizações como o MSF e o *Médecins du Monde* (MdM) se contrapunham à abordagem de suas parceiras institucionais estrangeiras na crise em Kosovo, e se posicionavam frequentemente pró-Sérvia.

²⁵⁸ Agence France Presse, "MSF charity denies charges of bias in Kosovo", 05/01/1999, in: <http://reliefweb.int/node/42517>

²⁵⁹ Uma das acusações mais sérias foi feita logo após o início dos bombardeios da OTAN, no começo de abril, quando a Sérvia deteve três funcionários da CARE-Canadá, sob a acusação de espionagem. Rieff (2003, p. 220) relata que os funcionários da agência faziam parte da equipe de monitores da OSCE presentes em Kosovo depois do acordo de outubro de 1998. Segundo o jornalista, a *Canadian International Development Agency* (CIDA) doou US\$ 3 milhões para que a CARE-Canadá recrutasse essas pessoas, e nos termos do acordo de doação constavam atividades que estavam além do mandato dos monitores em Kosovo, como reportar movimento de tropas e fazer captação de informações e trabalhos de inteligência. Os termos do acordo foram mantidos em sigilo, e a CARE-Canadá somente os reconheceu após a detenção de seus funcionários.

Odyseus Boudouris, então presidente do MSF-Grécia, reconhecia que a agência tinha assimilado o espírito de solidariedade tradicional entre gregos e sérvios, mas também apontava o mesmo processo nas demais organizações humanitárias presentes na região naquela época: da mesma forma que as organizações gregas tinham se solidarizado com a Sérvia, as agências ocidentais e as da ONU tinham se solidarizado com os albano-kosovares²⁶⁰.

Kosovo foi um caso extremo dentro das crises humanitárias dos anos 1990, no que tange a sua “carga política”: em grande parte por causa do fracasso da resposta internacional aos desastres anteriores, Kosovo tornou-se uma “causa” – não apenas humanitária, mas também política. Mesmo que a OTAN e as Nações Unidas não contemplassem em suas considerações políticas a principal demanda da maioria da população kosovar – a autonomia da província, ou mesmo sua independência em relação à Sérvia –, Kosovo era um problema político; se a “comunidade internacional” tinha fracassado na Bósnia, ela não podia fracassar novamente e permitir que o nacionalismo sérvio promovesse seu projeto da “Grande Sérvia”. Para os humanitários, Kosovo também tinha um peso político; muitos dos trabalhadores humanitários presentes nos campos de refugiados na Albânia e na Macedônia eram veteranos da Bósnia, e também enxergavam em Kosovo a possibilidade de repetição da tragédia ocorrida nos Balcãs anos antes. Os fantasmas que assombravam os líderes políticos ocidentais eram os mesmos que assombravam os humanitários.

Exatamente pela extremidade do caso kosovar, a experiência humanitária naquela crise foi profunda dentro do universo humanitário na virada do século XX para o XXI. Se Bósnia e Ruanda tinham mostrado como a ajuda tinha sido insuficiente enquanto substituta de uma resposta política internacional, Kosovo mostrou que a ajuda enquanto instrumento da resposta política internacional podia ser desvirtuada, transformando-se numa simples ferramenta de política externa para os poderosos governos doadores. Na era do intervencionismo internacional, o humanitarismo podia ser um eficiente “escudo” político e moral para um Estado ingerir sobre o outro.

²⁶⁰ Este teria sido uma das razões para que o MSF-Grécia tenha sido expulso do MSF Internacional em 2000 (Minear *et alli*, 2000), p. 48; Rieff (2003), p. 226-227.

Curiosamente, muitos dentro do universo humanitário enxergavam esse processo com reservas, mas poucos tinham condições ou vontade de expressá-las.

Although most agencies resented the hit to their autonomy, the surprise was that there was little outrage or outright rebellion. After all, the same agencies that had strenuously guarded their humanitarian space – their independence, impartiality, and neutrality – in places like Congo and Sudan were now working alongside, getting assistance from, and being directed by a combatant – and doing so with relative ease. (...) In general, while some NGOs attempted to distinguish themselves from governments, one observer concluded that "most were happy to go along with these arrangements"²⁶¹.

Um aspecto óbvio nesse processo é a questão da dependência financeira. A expansão dos fundos públicos destinados para ajuda humanitária na primeira metade dos anos 1990 patrocinou em grande parte o crescimento numérico e institucional de agências humanitárias. Esse cenário de expansão impunha às organizações uma competição cada vez mais acirrada pelos recursos governamentais – tanto pelo seu volume quanto pela sua frequência. No entanto, mesmo o fluxo financeiro de ajuda dos governos apresentava certa fadiga nos anos anteriores à crise em Kosovo: a média de recursos destinados pelos países do DAC/OCDE para ajuda humanitária entre 1995 e 1998 foi de US\$ 2,6 bilhões, abaixo dos US\$ 3,57 bilhões gastos por estes governos no quadriênio anterior, entre 1991 e 1994 (ver anexo tabela 1). Obviamente a realidade de cada período era diferente: enquanto crises humanitárias complexas eclodiam e chamavam a atenção de governos no começo daquela década, nos quatro anos que separaram o auge da crise em Goma do início da chegada de refugiados kosovares na Albânia e na Macedônia foram poucas as crises de alto perfil, o que refletia no comprometimento financeiro dos principais governos em ajuda humanitária.

As regras de mercado podiam ser facilmente observadas no mundo humanitário do final dos anos 1990. A retração dos fluxos governamentais de ajuda serviu para acirrar ainda mais a competição financeira das agências humanitárias, já que o declínio da ajuda oficial também significava muitas vezes o declínio de outras

²⁶¹ Barnett (2008), p. 162.

fontes de financiamento, como os doadores privados. Isso aprofundou a importância dos contratos diretos com governos doadores, e consequentemente a relevância deste tipo de doador no planejamento e nas estratégias de ação das organizações.

Logicamente, o estabelecimento de um relacionamento duradouro e simpático com estes doadores tornou-se uma necessidade para a maior parte das agências humanitárias em Kosovo, tanto as mais antigas e maiores quanto as mais recentes e menores. E este relacionamento tendia a ser bastante repressivo para os humanitários, pois cada vez mais os doadores impunham considerações e critérios para a utilização dos recursos para ajuda humanitária. Ou seja, poucos humanitários estavam em condições de questionar diretamente seus financiadores sobre os procedimentos, as regras e os objetivos estabelecidos nos contratos firmados entre governos e agências. Em Kosovo, este problema chegou ao nível do campo, na medida em que muitos dos financiadores oficiais estavam institucionalmente presentes na zona de crise, por meio de suas forças armadas. O papel de articulação e de coordenação assumido pela OTAN na crise humanitária em Kosovo após os bombardeios em 1999 reforçou os instrumentos de controle dos governos da aliança sobre os trabalhos das organizações humanitárias financiadas com recursos públicos destes países.

No entanto, o aspecto da dependência financeira das agências humanitárias não responde a todas as perguntas sobre a instrumentalização da ajuda em Kosovo. É possível observar um alinhamento propositivo entre as agências e os interventores na província sérvia.

(...) their willingness to ally themselves with NATO also owed to their perception that they were on the same side. Many openly supported NATO action because they have watched the lack of a response to Bosnia and now were desperately worried they were about to see indifference redux. In the months leading up to the war, many agencies had continuously reminded Western powers of what their impotence had wrought in Bosnia and how the end game required the threat and use of military force, urging the West to apply these lessons learned to Kosovo²⁶².

²⁶² Barnett (2011), posição 4204.

Por exemplo, em junho de 1998, em meio à escalada do conflito entre as forças sérvias e os rebeldes kosovares, a InterAction – uma rede de ONGs humanitárias norte-americanas – escreveu uma carta para o *U.S. National Security Council* encorajando Washington a agir em Kosovo para proteger sua população de origem albanesa²⁶³. Barnett (2008, p. 163) aponta que a discussão sobre a legalidade da intervenção da OTAN na Sérvia, um dos principais temas políticos internacionais daquele período, pouco ressoava nos círculos humanitários, que preferiam observar a ação da aliança ocidental sob a ótica de sua consistência com a defesa dos direitos humanos junto aos albano-kosovares. Mesmo o MSF, abertamente crítico ao que definia como a militarização das crises humanitárias, era ambíguo quanto à ação da OTAN na crise em Kosovo. Pouco depois do início dos bombardeios, James Orbinski, então presidente do MSF internacional, expressou sua preocupação com os albano-kosovares dentro de Kosovo, e pediu à comunidade internacional que agisse; questionado sobre qual tipo de ação podia ser empreendida, Orbinski respondeu que isto não era responsabilidade das organizações humanitárias – ou seja, o MSF pedia ação, mas sem definir exatamente que tipo de ação era esta²⁶⁴.

Na medida em que a situação se tornava mais agravada em Kosovo, o discurso pró-intervenção se intensificava entre a comunidade humanitária ocidental. Os relatórios de organizações de direitos humanos, como *Human Rights Watch*, que descreviam cenários aterradores dentro de Kosovo, alimentavam a preocupação crescente sobre uma possível repetição dos massacres na Bósnia em Kosovo. Por fim, quando a OTAN procedeu com sua intervenção, uma sensação de cumplicidade se disseminou entre os agentes humanitários naquela crise.

Now that humanitarian agencies and NATO were on the same side, many agencies felt the need to censor their views regarding its conduct of the war. They had lobbied NATO to use force, if needed, and thus implicitly or explicitly viewed the start of hostilities as an unfortunate but necessary development. Consequently, once the war began and they began to fear that NATO's wartime conduct might be

²⁶³ Ibid, posição 4208.

²⁶⁴ Rieff (2003), p. 214.

increasing civilian casualties and violating international humanitarian law, the aid agencies did not feel free to speak their minds²⁶⁵.

Em Kosovo, o contexto da crise limitava a observância da imparcialidade da ajuda por parte das organizações humanitárias. Isso se refletia tanto no trabalho das agências nos Balcãs quanto em suas atividades globais. Os incentivos tradicionais para que os humanitários se distanciassem das considerações políticas e estratégicas do conflito o qual desejavam atender eram inexistentes em Kosovo.

Relief agencies developed and defended these principles because they facilitated their access to populations at risk, gave them a measure of security and operational freedom, enhanced their legitimacy and funding, and enabled them to work virtually anywhere in the world. Yet in Kosovo, impartiality served no immediate purpose, as these goals were already assured. Indeed, in Kosovo the traditional incentives for impartiality reversed course²⁶⁶.

Como Nicholas Stockton, ex-diretor de emergências da Oxfam-Grã-Bretanha coloca:

There were neither security concerns nor difficulties negotiating access to the refugee populations with parties to the conflict. There were no donors insisting on strategies to minimize the incorporation of aid into the dynamics of the conflict. On the contrary, working in the camps actually required agencies to set aside impartiality. That they were prepared to do so with such dispatch creates the strong suspicion that the value of humanitarian principles for many agencies is a means more than an end.

Por um lado, essa falta de incentivos à observância da imparcialidade facilitou o engajamento das agências humanitárias na perspectiva política da crise. Por outro, este engajamento político e o alinhamento de interesses entre humanitários e OTAN, sem falar nas falhas do ACNUR na coordenação dos esforços humanitários num primeiro momento, permitiram que as tropas militares aprofundassem suas ações na perspectiva humanitária da crise. Obviamente isto foi feito com o custo da isonomia dos esforços humanitários nos Balcãs: enquanto os refugiados albano-kosovares recebiam recursos e atenção da comunidade humanitária nos campos albaneses e

²⁶⁵ Barnett (2011), posição 4230.

²⁶⁶ Ibid, posição 4246.

macedônios, os refugiados dos conflitos anteriores espalhados pela Sérvia continuaram sendo solenemente ignorados por doadores e por humanitários²⁶⁷.

A ambiguidade entre valores e ações humanitárias também era facilmente observada quando a crise em Kosovo era comparada com as demais crises humanitárias espalhadas pelo planeta naquele momento. Segundo a Oxfam-GB, a média de recursos oficiais destinados para ajuda humanitária para Kosovo passava dos US\$ 200 por pessoa, enquanto as vítimas da guerra civil em Serra Leoa recebiam em torno de US\$ 16 por pessoa, e em Angola, pouco mais de US\$ 8²⁶⁸. Enquanto esforços eram concentrados nos Balcãs, apelos por financiamento em localidades como Afeganistão, República Democrática do Congo, Haiti, e Sudão, permaneciam ignorados pelos doadores. As agências também faziam o mesmo, com o remanejamento de recursos tecnológicos, humanos e financeiros para os campos de refugiados no sudeste europeu.

O problema que surgia nesse contexto não está no grande volume de recursos destinados para Kosovo, mas na falta de recursos que crises humanitárias tão graves quanto Kosovo enfrentavam naquele momento.

There is not the slightest doubt that much of the response to Kosovo was disproportionate to the need and, in the context of dwindling aid budgets world-wide, that this was profoundly at odds with impartial humanitarian values. The problem was not that the Kosovo Albanians received substantial assistance, which their situation undoubtedly demanded, but that so much of the aid effort involved duplication or quantities of assistance that could have achieved more elsewhere. Aid budgets are finite, and therefore any unnecessary expenditure on the Kosovo crisis could and should have been spent elsewhere²⁶⁹.

Da mesma forma que Goma tinha sido um *hotspot* humanitário internacional, um lugar onde todos aqueles que trabalhavam com humanitarismo deveriam estar – por necessidade ou por convicção – Kosovo também servia como o palco, o lugar onde as agências podiam se mostrar para seus financiadores públicos e privados e mostrar seu trabalho – ou seja, onde podiam montar o “circo humanitário”.

²⁶⁷ Ver Porter (2000).

²⁶⁸ Oxfam GB (2000), "An end to forgotten emergencies?", Briefing Paper 05/2000, in: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-64927.pdf

²⁶⁹ Ver Porter (2000)

There was the same unseemly rush to deploy; the same competition for funding from Washington, Paris, London, and Brussels; and the same advertising campaigns insisting that if only one would give generously to MSF, or Oxfam, or the IRC, or CARE, the lives of the Kosovars could be made whole again. Aid agency representatives trumpeted their worst-case scenarios, the same ones they had put forward in each crisis that preceded Kosovo. And all worker under the seeming assumption that the absence of their particular organization would condemn the Kosovars to disaster²⁷⁰.

Apontar o engajamento das agências humanitárias em Kosovo apenas pela ótica da sobrevivência institucional destas entidades não contempla um espectro importante dentro do humanitarismo: os seus valores. Se Kosovo representou uma convergência de interesses entre humanitários e governos, no sentido de interromper os ataques sérvios contra a população albano-kosovar e de apoiar as operações de auxílio aos refugiados no sudeste europeu, isso passa pela transformação conceitual que o movimento sofreu desde Biafra.

O humanitarismo nasceu como uma forma de aliviar o sofrimento daqueles em situação de necessidade emergencial. Quando Henry Dunant refletiu sobre as bases do que viria a ser a Cruz Vermelha, em momento algum ele contemplou a questão da guerra em si, ou daquilo que causa, em última análise, o sofrimento humano. A violência dos conflitos da primeira metade do século XX forçou o humanitarismo a expandir suas fronteiras, a se tornar mais dinâmico e abrangente, mas no fundo ele continuou a ser um instrumento pragmático. O “sem-fronteirismo” talvez tenha sido o primeiro momento em que o humanitarismo foi pressionado a se expandir qualitativamente: as bases do humanitarismo ao estilo da Cruz Vermelha eram incongruentes com a realidade dos conflitos armados, tornando necessária uma mudança nos fundamentos do trabalho humanitário. Mais do que simplesmente aliviar, a ajuda deveria servir como um instrumento de promoção e de defesa dos direitos humanos básicos daqueles que a recebiam. Isso implica na relativização da neutralidade enquanto instrumento facilitador da ajuda, e na reconfiguração do projeto humanitário em torno de um ideal transformador bem distante do pragmatismo tradicional.

²⁷⁰ Rieff (2003), p. 227.

Na Bósnia e em Ruanda os humanitários viram que o humanitarismo sozinho era incapaz de promover esta transformação. Sem apoio político real, os humanitários não fizeram nada além de “alimentar mortos” ou “assassinos”. Em Kosovo, eles temiam que isto se repetisse de forma ainda mais dramática. Por isso muitos receberam positivamente a reação político-militar dos países da OTAN, e enxergaram em Kosovo a oportunidade de enfim promover a “coerência” entre esforços humanitários e ação política, que por sua vez embasaria o desenvolvimento de um projeto de construção de paz que resolveria o problema que tinha gerado a crise.

3.2.2 Ganhar “corações e mentes” e combater o terrorismo internacional: a ajuda humanitária na Guerra contra o Terror (2001-hoje)

É difícil observar até que ponto a “guerra” promovida pelos Estados Unidos e seus aliados contra o terrorismo internacional – em especial, contra a rede *Al-Qaeda*, responsável pelos atentados em Nova York e em Washington em 11 de setembro de 2001 – modificou o panorama do trabalho humanitário internacional na primeira década do século XXI. Diversos processos e tendências que são discutidas atualmente em matéria de humanitarismo já estavam presentes na agenda humanitária desde, pelo menos, o começo dos anos 1990. Por exemplo, muitos aspectos do debate corrente sobre a instrumentalização da ajuda humanitária pelos principais governos financiadores já estavam presentes na agenda humanitária dos anos 1990. A crescente dependência financeira das agências junto aos seus doadores oficiais, o estabelecimento de condicionalidades para aplicação dos recursos em campo, a relação civil-militar num contexto de segurança precária dos agentes humanitários, e a frequente “conjunção” (ou sobreposição) de atribuições entre humanitários e outros agentes em campo, em especial atores militares – estes eram alguns pontos que humanitários e estudiosos do humanitarismo já discutiam mesmo antes da intervenção da OTAN em Kosovo.

Talvez seja mais correto apontar que a “Guerra contra o Terror” tenha servido como um catalizador, uma força que aprofundou diversos processos pelos quais o humanitarismo passava havia pelo menos uma década. Num contexto de recrudescimento da agenda securitária das grandes potências (e dos grandes

doadores) no plano internacional, toda uma reflexão sobre coerência de esforços humanitários, políticos e militares em situações de crise tornou-se extremamente problemática para o lado humanitário, na medida em que a ajuda humanitária passou a ser enxergada pelos seus principais doadores como um instrumento no combate ao terrorismo internacional e às forças insurgentes no Afeganistão e no Iraque. O contexto específico da precariedade da segurança nestes lugares servia como uma pressão adicional sobre as agências humanitárias, que frequentemente se voltavam às tropas estrangeiras presentes nestes países para garantir sua operacionalidade. Em parte resultante destes processos, a vinculação entre humanitários e interventores serviu para alimentar um desconforto crescente por parte das populações nativas com relação à própria ajuda, o que também serviu como combustível para as forças opositoras aos novos governos locais e às tropas estrangeiras.

Por um lado, o humanitarismo foi inserido dentro uma estratégia de defesa das principais potências mundiais, aprofundando a vinculação entre decisões políticas estratégicas e aplicação dos esforços e dos recursos humanitários em crises prioritárias. Por outro lado, em parte uma consequência desta vinculação, a distância entre a necessidade das vítimas e a prática humanitária pareceu aumentar de forma inédita; um afastamento não apenas físico, mas também filosófico, de tal forma que em determinadas situações a ajuda passou a ser rejeitada pelos seus recipientes – em alguns casos, de forma violenta. Ou seja, a guerra contra o terrorismo parece ter aprofundado problemas e dilemas que os humanitários já enfrentavam tanto na relação entre ajuda e doador quanto na relação entre ajuda e recipiente, e as dificuldades para balancear o peso da ajuda nestes dois relacionamentos aumentaram consideravelmente nos últimos dez anos.

A ajuda humanitária na estratégia político-militar de combate e ocupação na “guerra contra o terrorismo”

Ainda que as questões para a prática humanitária permanecessem basicamente as mesmas, o contexto no qual elas estavam inseridas se modificou. Assistiu-se a um recrudescimento dos preceitos tradicionais de segurança estatal, principalmente por parte dos Estados Unidos, após os atentados em Nova York e Washington. Isso refletiu

na orientação da política externa norte-americana e de outras potências globais – por um lado, o intervencionismo unilateralista observado em Kosovo, com a OTAN agindo sem um mandato reconhecido das Nações Unidas, foi reforçado no cenário pós-setembro de 2001; por outro, se o discurso intervencionista em Kosovo remetia a uma ideia de segurança coletiva, sob uma linguagem relacionada com direitos humanos, o discurso pós-2001 estava bastante impregnado de considerações de segurança nacional. Assim, ao mesmo tempo em que o intervencionismo se manteve como uma estratégia de ação, ele ganhou tons unilateralistas, temperados com uma preocupação não apenas com a segurança estratégica do interventor, mas com sua posição no tabuleiro internacional. Isso fica evidente tanto na linguagem quanto na ação da administração George W. Bush: a divisão do mundo entre amigos e “inimigos” da liberdade (ou dos Estados Unidos) a ser combatidos e eliminados, resumidos na expressão “*Axis of Evil*”²⁷¹, e a chamada “Doutrina Bush”, onde o governo norte-americano empreende guerras preventivas contra inimigos que possam ameaçar sua segurança nacional.

A “guerra preventiva”, pilar da estratégia de segurança nacional norte-americana pós-2001, simboliza esta retomada do discurso estatista sobre segurança. O discurso da guerra preventiva absorveu alguns aspectos do discurso do intervencionismo humanitário observado no pós-Guerra Fria, em especial o ideário liberal-democrático. Se o intervencionismo humanitário dos anos 1990 criou um tipo de normatização comportamental que constrangia os Estados que desrespeitavam seus próprios cidadãos, a estratégia norte-americana de ação se voltava para uma normatização que se definia de acordo com o posicionamento dos Estados com relação à segurança estratégica norte-americana²⁷². Como aponta a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2002):

²⁷¹ Newman (2012), p. 2.

²⁷² Delahunty & Yoo (2009) trabalham com uma hipótese interessante nesta linha. Para eles, a guerra preventiva, em determinadas circunstâncias, pode ser justificada por motivos muito análogos que os usualmente apresentados para apoiar uma intervenção humanitária. Para eles, a diferença-chave está no *locus* da proteção: na guerra preventiva, os interventores procuram proteger seus próprios cidadãos, enquanto que na intervenção humanitária o foco se encontra na proteção de indivíduos de outro Estado. As objeções a estas ações também são essencialmente as mesmas, segundo estes autores (desestabilização da ordem internacional, interesses expansionistas travestidos de humanitários).

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. (...) Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first²⁷³.

Esta linha de ação se sustentava não apenas com intervenções militares, mas também com a promoção de valores liberais, como direitos humanos, e a construção de governos democráticos nestes “estados delinquentes”. Para impedir que governos tiranos abusem de sua população e ameçassem a segurança internacional, propunha-se uma intervenção militar que sustentasse o desenvolvimento de um novo Estado democrático. Ou seja, novamente observa-se uma ênfase na democratização como uma forma de garantir a estabilidade político-securitária internacional, em prol dos interesses norte-americanos e de seus aliados²⁷⁴.

Então, o que se observa é um esforço de alinhamento dos instrumentos de política externa em torno do objetivo estratégico maior das principais potências pós-

²⁷³ U.S. State Department (2002), "The National Security Strategy of the United States of America", apud Delahunty & Yoo (2009), p. 2.

²⁷⁴ É importante ressaltar o contexto político no qual o discurso da promoção da democracia acontece dentro do governo norte-americano. George W. Bush foi eleito com uma visão bastante restritiva quanto ao papel das forças militares norte-americanas em operações humanitárias e de construção de paz; para o então presidente, os Estados Unidos somente deveriam utilizar sua força quando isto fosse alinhado com os interesses estratégicos do país. Após os atentados de setembro de 2001, o discurso oficial sofreu algumas mudanças importantes. Primeiro, o governo reconheceu o perigo que estados falidos e regimes “párias” poderiam representar tanto para a posição estratégica dos Estados Unidos no plano internacional quanto para a sua segurança doméstica. No entanto, a forma como o país deveria responder a este problema parecia bastante vaga: refletia-se sobre a necessidade de empregar força coercitiva para ocupar e modificar os regimes políticos nos países em questão, mas não se tinha consenso sobre os objetivos pós-ocupação. Uma interpretação estrita do problema poderia apontar que o objetivo principal é a deposição de regimes políticos “inimigos”, sendo que o processo posterior seria do interesse do país em questão; ou seja, a prioridade seria estritamente o combate ao terrorismo internacional, sendo que tanto os recursos como a capacidade dos Estados Unidos deveriam se voltar para este objetivo maior. No entanto, alguns estrategistas políticos norte-americanos viam nesta abordagem apenas o potencial destrutivo, num contexto onde os Estados Unidos deveriam oferecer alguma coisa mais construtiva – assim, Washington deveria também se empenhar no apoio à construção de regimes políticos amigáveis que fossem estáveis, mesmo que isso se resume apenas à *capacity-building*. Ainda assim, esta posição se resumia apenas às situações relacionadas com a “guerra contra o terrorismo”, e não se aplicava a situações gerais de crises humanitárias e de missões de *peacebuilding* (DiPrizio, 2002, p. 169-171).

setembro de 2001, o combate ao terrorismo internacional²⁷⁵. Por um lado, este esforço não prescindiu de parte do discurso liberal pós-Guerra Fria, de promoção da democracia, de defesa dos direitos humanos enquanto valores universais e do livre mercado. Por outro, ele recoloca no âmago do debate questões de natureza securitária e estratégica, além de reforçar os aspectos de soberania e controle sociopolítico das potências²⁷⁶ e de seu posicionamento no tabuleiro geopolítico. Neste contexto, tanto no plano das intervenções militares quanto nas estratégias gerais de ação contra grupos terroristas a prática humanitária tornou-se um dos diversos instrumentos para realização do objetivo estratégico. Em muitos aspectos, a linguagem da coerência desenvolvida na segunda metade dos anos 1990 seria replicada pelos planejadores políticos como uma forma de colocar os esforços de ajuda alinhados abertamente com os interesses securitários e geopolíticos dos principais governos-doadores do planeta²⁷⁷.

Poucas semanas após os atentados de setembro de 2001, já com a Operação *Enduring Freedom* em ação no Afeganistão²⁷⁸, o então Secretário de Estado norte-

²⁷⁵ Como George W. Bush apontou em discurso no Congresso poucos dias após os atentados, o governo norte americano se comprometia a “to direct every resource at our command – every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war – to the disruption and to defeat the global terror network”. The Washington Post, “President Bush’s Address to a joint session of Congress and the nation”, 20/09/2001, in: http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html/

²⁷⁶ No plano doméstico, isto significou um avanço relevante do Estado sobre as liberdades individuais de seus cidadãos, simbolizado frequentemente pelo *Patriot Act* aprovado pelo Congresso norte-americano pouco tempo após os atentados de 2001, que permitia ao governo relaxar diversos direitos individuais em nome da “segurança nacional”. No plano externo, o unilateralismo político levou a um tipo de desobediência jurídica internacional por parte das potências, em especial os Estados Unidos: em diversos momentos, os meios empregados no combate a grupos terroristas se contrapunham frontalmente ao Direito Internacional e ao Direito Internacional Humanitário, como o uso de tortura, o aprisionamento indefinido e sem julgamento dos chamados “combatentes inimigos” (criação da administração Bush para negar o status de prisioneiro de guerra, de forma a evitar a aplicação das Convenções de Genebra aos acusados por terrorismo), e a manutenção de detidos por terrorismo em países aliados, fora da jurisdição legal norte-americana.

²⁷⁷ Maxwell & Walker (2009), posição 2053.

²⁷⁸ No começo de outubro, forças lideradas pelos Estados Unidos e associadas com facções rivais do Taleban (a Aliança do Norte) iniciaram a Operação *Enduring Freedom*, com o objetivo de dismantelar a Al-Qaeda através da eliminação de suas bases e de sua liderança (em especial Osama bin Laden), e posteriormente de derrubar o governo fundamentalista liderado pelo Taleban e criar um estado democrático viável.

americano, o General Colin Powell apresentou sua visão sobre o papel das agências norte-americanas na tarefa de combater o terrorismo internacional²⁷⁹.

I can tell you that America could not succeed in its objectives of shaping a freer, more prosperous and more secure world without you. (...) The very nature of the 21st century world and the problems that this world has brought to our door makes cooperation between governments and NGOs [non-governmental organizations] not only highly desirable, but absolutely essential and necessary.

(...) As I speak, just as surely as our diplomats and military, American NGOs are out there serving and sacrificing on the front lines of freedom. (...) Your very presence in these places, your diversity, your dedication to serving humankind sends a powerful message about America and our value system to people all over the world. (...) America cares. America has a value system that requires it to care. It is our obligation as Americans to participate in this kind of work.

Para Powell, o terrorismo internacional também era uma ameaça à humanidade, já que desafia o “cuidado com as pessoas”. Assim, a luta contra grupos terroristas também era uma luta pela civilização, representada pelos valores defendidos tanto pelo governo norte-americano quanto por suas organizações não-governamentais. Ou seja, na luta contra o terrorismo tanto o governo quanto as agências tinham um papel importante. Este raciocínio foi cristalizado por Powell numa ideia amplamente conhecida no ambiente humanitário pós-2001 sobre as agências servirem como “forças multiplicadoras” do esforço norte-americano, uma parte importante do “time de combate” do país na guerra contra o terrorismo²⁸⁰.

O discurso do então secretário de Estado reforçava um dos aspectos mais notáveis do humanitarismo norte-americano: sua proximidade estratégica com os interesses de Washington – e esse posicionamento foi bastante aproveitado pelo governo norte-americano em sua estratégia de ação no Afeganistão pós-2001 e, posteriormente, no Iraque a partir de 2003. Tanto a prática humanitária quanto as agências humanitárias tinham um papel importante na estratégia militar norte-

²⁷⁹ “Secretary Colin L. Powell Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-Governmental Organizations”, 26 out. 2001. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief31.asp Acessado em: 01 jul 2012.

²⁸⁰ Ver Foley (2010), p. 110; Polman (2010), p.140; Barnett (2008), p. 166; Barnett & Weiss (2008), p. 25; Hammond (2008), p. 181; Maxwell & Walker (2008), posição 2052; Lischer (2007), p. 99; De Torrente (2004), p. 9; Rieff (2003), p. 236

americana em sua “guerra contra o terror”, e isso estava presente em seu planejamento para o combate e para a posterior ocupação. A atuação das forças militares norte-americanas no Afeganistão e no Iraque marcou o avanço mais nítido dos atores militares sobre a coordenação e a execução da ajuda humanitária.

Da mesma forma que as forças da OTAN tinham constituído uma estrutura humanitária própria em Kosovo, a Coalizão também se preocupou com a construção de um corpo de gestão civil-militar dos esforços humanitários para o Afeganistão. Logo após a queda de Cabul, em dezembro de 2001, a Coalizão criou uma força tarefa para operações civil-militares (*Coalition Joint Civil-Military Operations Task Forces*, CJCMOTF), com o propósito de organizar as atividades que envolvessem atores civis e militares. No nível tático, as forças especiais eram acompanhadas por grupos denominados *Coalitional Humanitarian Liaison Cells* (CHLCs), que faziam o papel de articulação em campo²⁸¹.

Tanto a força-tarefa quanto as células humanitárias da Coalizão tinham o objetivo de coordenar os esforços humanitários em campo, ainda que não necessariamente se dedicasse à entrega direta de ajuda. Num primeiro momento, esta tarefa era realizada através do lançamento aéreo de carregamentos de ajuda nos territórios controlados pelo Taliban e que eram alvos dos bombardeios da Coalizão. Como aponta Rieff (2003, p. 236-237), isto significava que o esforço humanitário naquele momento era mais simbólico do que prático: por um lado, era uma forma do governo norte-americano e de seus aliados angariarem apoio dentro da população afegã ainda sob o jugo do Taliban; por outro, o lançamento também era uma forma de mostrar ao público norte-americano o caráter da ação militar dos Estados Unidos na região, e de reforçar o discurso da “guerra contra o terror” como uma defesa dos valores democráticos e humanitários ocidentais²⁸². Do ponto de vista humanitário

²⁸¹ “The CHLCs often operated in civilian clothes and supported USAID [U.S. Agency for International Development] by providing logistics and security. The CHLCs performed a variety of tasks including assessments, information sharing, contracting projects and supporting combat operations. Depending on their mandate and mentality, some humanitarians cooperated with the CHLCs while others kept them at an arm’s length” (James, 2003).

²⁸² Como George W. Bush defendeu em pronunciamento (07/10/2001), a ajuda promovida pelas forças militares norte-americanas tinham como objetivo “letting the oppressed people of Afghanistan (...) know the generosity of American and its allies; as we strike military targets, we’ll also drop food,

prático, estes lançamentos surtiam pouco efeito: não se tinha garantia de que as populações necessitadas teriam acesso à ajuda, e frequentemente grupos armados locais liderados por *warlords* detinham os carregamentos em solo e os utilizavam em seu favor. Além disso, a forma como os carregamentos eram embalados confundia as pessoas em solo: o tom amarelo das caixas as tornava parecidas com bombas de fragmentação – um tipo de confusão justificável, já que não existia nenhuma informação sobre pontos de lançamento de ajuda, e os aviões utilizados para jogar os carregamentos eram similares àqueles que transportavam bombas e soldados²⁸³.

Com a queda de Kandahar, o último bastião urbano importante até então controlado pelo Taliban, os acordos de Bonn e a constituição da Autoridade Interina Afegã, o discurso e os objetivos das forças intervencionistas no final de 2001 saíam de um cenário de combate para um de pós-conflito. O Taliban não tinha sido eliminado e nem a principal liderança da Al-Qaeda, Osama bin Laden, tinha sido capturada, mas a principal preocupação do governo norte-americano no contexto da situação política afegã era a criação de um governo que tivesse a sustentação possível e necessária para a desmobilização futura do empenho militar dos Estados Unidos no país. A estratégia militar de Washington no Afeganistão não previa uma ocupação prolongada do país, muito menos um esforço de *nation building* que envolvesse suas forças militares²⁸⁴. Em meados de 2002, um relatório do *International Crisis Group* (ICG) apontava a necessidade de 25 mil soldados estrangeiros para manter uma paz viável no Afeganistão²⁸⁵. Porém, a *International Security Assistance Force* (ISAF), que reúne as forças militares estrangeiras sob o mandato das Nações Unidas no Afeganistão (e posteriormente sob o comando da OTAN), se resumia a apenas 4,5 mil soldados, concentrados basicamente em Cabul e em outras cidades estratégicas do país²⁸⁶.

medicine and supplies to the starving and suffering men and women and children of Afghanistan” (*apud* Calas & Salignon, 2004, p. 81).

²⁸³ Rieff (2003), p. 237; Lischer (2007), p. 104; Barnett & Snyder (2008), p. 166-167; Calas & Salignon (2004), p. 81-82.

²⁸⁴ Foley (2010), p. 98.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*

O perfil do mandato das forças militares no Afeganistão atendia à lógica do esforço pontual de combate. A relativa rapidez na construção de um acordo político pós-Taliban, que sustentou o processo político transitório, foi resultado do esforço norte-americano em garantir, antes de tudo, a estabilidade política no Afeganistão, ainda que sob uma liderança política que não fosse exatamente mais democrática que a do antigo regime. Por um lado, a preocupação com a estabilidade resultou numa concertação das forças estrangeiras – tanto militares quanto civis – em favor do novo governo. Por outro, isto também resultou na necessidade de estabelecer acordos com os diversos grupos armados existentes no país. Com o vácuo de poder resultante da derrubada do regime Taliban, muitos dos antigos *warlords* – que, por sua vez, tinham sido lideranças *mujahedins* apoiadas pelos Estados Unidos durante o período de ocupação soviética do Afeganistão (1979-1991) – ocuparam os espaços políticos no interior do país, e aproveitaram sua posição para negociar com o governo norte-americano o apoio ao novo regime instalado em Cabul. Consequentemente, uma parcela relevante de lideranças criminosas, que tinham cometido (e ainda cometiam) violações aos direitos humanos e causado grande sofrimento humano (seja pelos combates ou pela negação de acesso a mantimentos, ajuda ou serviços médicos), continuava livre e sobrevivia pelo apoio político dado ao novo governo. Ou seja, a questão da proteção e da segurança da população afegã estava ao largo dos interesses estratégicos dos Estados Unidos e de seus aliados naquele momento.

Em consonância com esta estratégia de construir um cenário político estável, que permitisse a posterior desmobilização das forças estrangeiras do Afeganistão para que continuassem sua campanha contra o terrorismo internacional (em especial no Iraque a partir de 2003), a ISAF passou a utilizar os esforços de ajuda como uma alternativa à expansão estrutural da força internacional. No verão de 2002, o governo norte-americano criou a ideia de mobilizar grupos civil-militares com tarefas e propósitos de reconstrução e de ajuda aos afegãos distantes de Cabul e de outras cidades controladas pelo novo governo afegão e pela ISAF – os chamados *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs). Estes grupos reuniam profissionais civis da USAID e de outras agências governamentais de ajuda e de desenvolvimento internacional e soldados da ISAF, com o propósito de auxiliar na reconstrução de determinadas áreas

fora do alcance imediato do novo governo, além de reforçar a posição deste junto à população e aos comandantes militares locais. Logo as demais forças estrangeiras do ISAF empreenderam PRTs em diversas localidades do país. Uma nota do DFID britânico tenta explicar a essência dos PRTs no Afeganistão.

The concept of Provincial Reconstruction Teams has been developed as an alternative to a full-scale ISAF expansion. (...) The primary purpose of PRTs are [sic] to extend the authority of the Afghan Transitional Authority and to promote a secure, stable environment in the North. The secondary purpose is to promote diplomatic dialogue, reconstruction and security sector reform²⁸⁷.

Logo, as PRTs tornaram-se o principal instrumento operacional das forças estrangeiras para atuar fora dos centros urbanos controlados pela ISAF. Por um lado, estes grupos promoviam esforços de reconstrução e de apoio ao desenvolvimento em localidades distantes e geralmente bastante destruídas por décadas de conflito. Por outro, eles também tinham a tarefa de promover um canal de entendimento entre estas comunidades afastadas, o governo central em Cabul e as forças estrangeiras presentes no país – um canal que tivesse o potencial de estabilizar tanto o cenário político quanto o securitário, já que o Talibã ainda era uma força relevante e não tinha sido totalmente derrotado. Esta preocupação com a estabilidade do governo local recém-instaurado e com a situação da segurança em geral também foi evidente nos esforços externos no Iraque, pouco tempo depois.

No caso iraquiano, o governo norte-americano procurou aproveitar as experiências dos primeiros momentos de ocupação do Afeganistão para formular um planejamento estratégico para a futura operação militar contra o regime de Saddam Hussein²⁸⁸, e isso passou pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de controle político-

²⁸⁷ DFID Western Asia Department (2003), “Afghanistan: Provincial Reconstruction Teams”, project memorandum, *apud* Foley (2010), p. 100.

²⁸⁸ Desde os atentados de setembro de 2001, o governo norte-americano colocava o Iraque (junto com o Irã e a Coreia do Norte) dentro do “eixo do mal” definido por George W. Bush, e pressionava o governo de Saddam Hussein para que abrisse mão de possíveis armas nucleares, químicas e biológicas sob o controle iraquiano. Ao longo de 2002, e até o começo de 2003, os Estados Unidos, junto com a Grã-Bretanha, pressionaram o Conselho de Segurança para que as Nações Unidas reforçassem seu programa de inspeções no Iraque. No final de 2002, em meio a avanços e recuos do governo iraquiano em torno das inspeções da ONU, Colin Powell acusou formalmente o Iraque de desenvolver “armas de destruição em massa” secretamente, e de manter diversas outras armas ilegalmente. Para Washington, existia o perigo de Saddam Hussein entregar estas armas para grupos terroristas, que poderiam utiliza-

militar dos esforços humanitários, sejam governamentais ou não-governamentais. Pouco antes da invasão, o Departamento de Defesa norte-americano constituiu o *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA), que se responsabilizaria pela coordenação da tarefa de reconstrução e de direcionamento de assistência humanitária no Iraque durante e após a guerra. O surgimento do ORHA representa a consolidação do controle militar sobre as operações de ajuda no contexto da intervenção iraquiana^{289 290}. Como aponta De Torrente (2004, p. 8):

The creation of ORHA within the Pentagon (...) was a further sign of the military's dominance in the government's plans for aid delivery. (...) ORHA brought military personnel alongside staff from civilian agencies such as the State Department, the United States Agency for International Development (USAID), and the Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA). The government justified the creation of ORHA and the Pentagon's leadership over its efforts by emphasizing both logistical and operational effectiveness. The government argued that direct coordination between assistance efforts and the military command in charge of the overall campaign was critical for success.

Outro plano desenhado pelo governo norte-americano pouco antes da invasão foi a criação de *Disaster Assistance Response Teams* (DARTs), grupos civis de acompanhamento das forças militares em áreas já asseguradas, com o propósito de avaliar o panorama local e de liberar recursos para que as agências humanitárias

las contra os Estados Unidos e seus aliados. Assim, a administração de George W. Bush iniciou planos para invadir o país, mesmo sem autorização formal do Conselho de Segurança.

²⁸⁹ Como aponta Gordon (2004), existiu um conflito de interpretações sobre o papel das Nações Unidas enquanto coordenadora dos esforços humanitários, que por sua vez resultou num embate entre o Departamento de Estado e o Pentágono, com o último obtendo o apoio da Casa Branca: "Department of Defense (DoD) planners envisaged a much more dynamics and controlling role for the military in humanitarian action; in part reflecting legal responsibilities under the laws of occupation, but also and perhaps more importantly their understanding of US strategic and the DoD's own interests in limiting the UN's role to humanitarian action rather than political transition. In contrast, the State Department proved much more cognizant of the desirability of a major UN role in coordinating humanitarian assistance and the inevitability and implications of humanitarian independence".

²⁹⁰ Mais do que coordenar esforços de reconstrução e a ajuda humanitária, o ORHA serviu como a primeira tentativa da Coalizão na criação de uma estrutura administrativa pós-guerra no Iraque. A guerra em si gerou pouca pressão humanitária, pelo menos se comparada com o que os estrategistas militares de Washington esperavam. No entanto, o planejamento militar da Coalizão no Iraque não previa a quase falência do Estado iraquiano após a queda de Saddam Hussein: no final, o ORHA não enfrentou a crise humanitária esperada, mas uma série de questões relacionadas à transição política, à reconstrução e ao estabelecimento imediato de uma autoridade interina de ocupação que tivesse condições de empreender seus esforços diretamente, sem depender de estruturas pré-existentes. Ainda assim, a Coalizão continuou concentrando o papel de coordenar os esforços humanitários no Iraque, em detrimento da liderança tradicional das Nações Unidas (Gordon, 2004).

pudessem implantar rapidamente programas de ajuda. Para poder receber os recursos oficiais e trabalhar dentro do Iraque durante a guerra, as agências precisavam se registrar no *Humanitarian Operations Center* (HOC), montado pela Coalizão no Kuwait. O propósito original do HOC era facilitar tanto o compartilhamento de informações quanto o planejamento de operações entre agências e os comandantes militares. Segundo Gordon (2004), o conceito de HOC não era necessariamente uma novidade, mas a forma como o centro foi montado no Kuwait representou uma mudança sensível com relação às experiências anteriores.

The concept of a Humanitarian Operations Center was not new; originating first in Somalia (1993) as a means for coordinating governmental, UN and NGO responses and serving as an interface with the military. Similar organizations have been established elsewhere and these have employed different labels (...). But each of these had in common a predominantly civilian staff, largely drawn from the UN's lead agency. (...) in most cases the military role was limited to the provision of logistics support and security information. (...) In contrast HOC-Ku [Kuwait] was dominated by the coalition military who, appeared at least, to be *the* authority authorizing humanitarian action in Iraq.

A rápida vitória da Coalizão no Iraque mostrou que o planejamento desenvolvido pelos estrategistas em Washington e Londres não tinha sido tão cuidadoso como divulgado no período que antecedeu à invasão. Por um lado, a crise humanitária esperada no Iraque durante o conflito não se concretizou da forma como tinha sido imaginada. Esperava-se uma situação humanitária crítica, alinhada à perspectiva de que os combates seriam persistentes e de que a resistência do governo de Saddam Hussein aos invasores seria violenta e utilizaria tanto estratégias regulares de combate quanto instrumentos de guerrilha urbana. Por outro lado, os estrategistas político-militares da Coalizão não previram a quase falência do Estado iraquiano pós-Saddam Hussein, com burocratas fugindo do país e saques ocorrendo por todo o Iraque. Serviços básicos para a população, como abastecimento de alimentos, distribuição energética e atendimento médico, logo entraram em colapso; muitos hospitais e clínicas foram saqueados durante o vácuo de poder gerado pela queda de Saddam Hussein. Iniciativas como o desmantelamento da Guarda Republicana também

contribuíram para que a situação securitária se tornasse um problema sério desde o começo da ocupação estrangeira do Iraque.

Se a guerra em si não gerou uma crise humanitária, as dificuldades da Coalizão no começo da ocupação em lidar com as deficiências da burocracia herdada pelo regime baathista acabaram gerando um cenário de necessidades humanitárias cada vez mais complexo. Ao mesmo tempo, a segurança se tornava um problema singular no caso iraquiano, com a emergência de diferentes grupos insurgentes, que se opunham violentamente ao controle estrangeiro. Em maio de 2003, o ORHA deu espaço para a Autoridade Provisória da Coalizão (APC), chefiada pelo diplomata L. Paul Bremer. A APC continuou concentrando todos os esforços estrangeiros no país, incluindo a coordenação da ajuda humanitária. No entanto, diferentemente do que se observava no Afeganistão, a Coalizão não se aventurava, pelo menos num primeiro momento, em operações humanitárias próprias, dependendo em grande medida das agências humanitárias presentes no Iraque – pelo menos até meados de 2004.

O papel central desempenhado pelas forças interventoras na coordenação dos esforços humanitários demonstrava a fragilidade das Nações Unidas, ponto focal tradicional. Como em Kosovo, quando a OTAN assumiu a tarefa de organizar as agências e administrar seus trabalhos, principalmente nos campos de refugiados na Albânia e na Macedônia, as forças militares se tornaram o principal ator no plano coordenativo dos esforços humanitários em campo.

A fraqueza da ONU no plano humanitário acompanhava as dificuldades políticas da organização no contexto das intervenções norte-americanas na Ásia Central e no Golfo Pérsico. No Afeganistão, as Nações Unidas legitimaram o processo político pós-Taliban personificado nos entendimentos de Bonn, em dezembro de 2001. Os acordos que estabeleceram a base do futuro governo afegão marginalizaram o Taliban e as forças que ainda se opunham à intervenção estrangeira no país – ou seja, os acordos de Bonn foram mais um compromisso entre vitoriosos do que um tratado de paz. Neste sentido, todo esforço internacional – político, econômico ou humanitário – pós-Bonn foi direcionado para o fortalecimento e a legitimação do novo governo afegão. A missão constituída pela ONU para o Afeganistão (*UN Mission in Afghanistan*, UNAMA) se alinhou a este objetivo estratégico de fortalecer o governo.

A UNAMA foi estabelecida com o maior nível de integração possível entre os esforços humanitários, econômicos e políticos, em consonância com a reflexão sobre coerência. No entanto, o pilar político – a estabilização política e securitária através do apoio ao novo governo – se sobrepôs, principalmente pelo fato de que todas as atividades da missão estavam concentradas na liderança de apenas um representante da ONU. Logicamente, isto teve efeito sobre a capacidade humanitária da missão no Afeganistão.

Because of the lack of decisiveness in the UN assistance pillar, into which the previous humanitarian assistance coordination structure had been folded, and the Klondike-style rush of aid agencies attracted by the sudden availability of funds, coordination essentially collapsed. Donors set up shop in Kabul and privileged their own bilateral channels and implementing agencies. This undermined multilateralism and defeated any attempt at coherence in the assistance realm. NGOs distanced themselves from the UN, either because they distrusted the politicization of UNAMA or because they were now flush with funds²⁹¹.

No Iraque, a posição da ONU era ainda mais delicada. Durante meses o Conselho de Segurança tinha servido como palco para disputas políticas de norte-americanos e britânicos contra russos, franceses e chineses. Tanto os países que se opunham a uma possível intervenção no Iraque quanto o próprio secretário-geral Annan se esforçaram na construção de uma saída diplomática para aquela situação, mesmo quando os Estados Unidos já estavam com seu planejamento de guerra montado. Com a intervenção sendo feita sem a autorização do Conselho de Segurança, as Nações Unidas acabaram enfraquecidas, e isso se refletiu de forma bastante particular no Iraque pós-intervenção. A APC tinha concentrado todos os poderes administrativos no país, e o papel reservado à ONU era quase simbólico, e bastante marginal. Ainda que as Nações Unidas tentassem se dissociar da administração da Coalizão no Iraque, a falta de instrumentos e de clareza quanto a suas responsabilidades, além da pressão política de Washington e Londres por um mandato de baixo perfil, dificultavam que as Nações Unidas e suas agências assumissem uma

²⁹¹ Donini (2010), p. 8.

posição mais central tanto no processo político quanto no humanitário²⁹². Neste aspecto, a questão dos recursos financeiros assumiu um papel importante na questão da coordenação dos esforços humanitários no Iraque e, em menor grau, no Afeganistão.

Como nas crises humanitárias dos anos 1990, Afeganistão e Iraque tornaram-se *hotspots* dos doadores oficiais de recursos para ajuda humanitária, em especial dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Nos cinco anos que antecederam a ação militar ocidental no Afeganistão, o país (mesmo em plena guerra civil) recebia poucos recursos para financiamento das atividades humanitárias. Em 2000, o país tinha recebido cerca de US\$ 164 milhões²⁹³, entre recursos para ajuda emergencial e projetos clínicos e de desenvolvimento local²⁹⁴. No ano seguinte, mais de US\$ 559 milhões foram destinados ao país, tornando-o a principal área de aplicação de recursos daquele período. Em 2002, mais de 864 milhões de dólares foram enviados para financiar ajuda no país (entre assistência emergencial e recursos para atividades de reconstrução). O Iraque tomou a posição do Afeganistão como principal recipiente de ajuda em 2003, quando mais de US\$ 1,1 bilhão foram destinados pelos países do DAC/OCDE, bem acima dos US\$ 495 milhões endereçados para a Ásia Central. O volume recorde de recursos do DAC/OCDE não contava ainda com os mais de US\$ 2

²⁹² Dias antes do ataque terrorista ao QG das Nações Unidas em Bagdá, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1500, que estabelecia formalmente uma missão de assistência das Nações Unidas no Iraque (*U.N. Assistance Mission in Iraq*, UNAMI), com o propósito de coordenar os esforços da organização no país e cumprir os termos da resolução 1483 (maio/2003). Segundo Hansen (2008, p. 7), a UNAMI tinha uma preocupação institucional com o processo político, e da mesma forma que a UNAMA, estabelecia a coerência entre seus esforços humanitários e os objetivos políticos da missão. Por um lado, a organização procurava recuperar a sua credibilidade junto à população iraquiana, depois de uma década de sanções internacionais e o fracasso das Nações Unidas em evitar a invasão anglo-americana de 2003. No entanto, como insiste Hansen, os objetivos políticos se sobrepuseram aos objetivos humanitários da missão: ainda que a ajuda fosse utilizada para facilitar o processo político, os instrumentos políticos não serviram para facilitar ou salvaguardar os instrumentos humanitários; por causa disso, diversas agências presentes no Iraque preferiram se distanciar da missão das Nações Unidas no país para evitar possíveis associações com a agenda política da organização.

²⁹³ Ver Anexo Tabela 3.

²⁹⁴ Apenas para efeito de comparação, no mesmo ano a região dos Balcãs recebeu mais de 1,1 bilhão de dólares em ajuda oficial (DAC/OCDE), destinados tanto para a Sérvia (incluindo Kosovo) quanto para os países da antiga Iugoslávia. Ver Anexo Tabela 3.

bilhões arrecadados pelo apelo emergencial (*flash appeal*) das Nações Unidas para 2003²⁹⁵.

A concentração de recursos em geral seguiu o padrão da concentração dos recursos doados pelos Estados Unidos a partir de 2001. Em 2000, o governo norte-americano destinou cerca de US\$ 400 milhões em recursos para ajuda humanitária em geral, sendo que o Afeganistão recebeu cerca de 40 milhões²⁹⁶. Pouco antes dos ataques, o regime Taliban já tinha recebido cerca de US\$ 110 milhões do governo norte-americano, para lidar com os impactos da seca²⁹⁷. Em 2002, já com o país ocupado, os Estados Unidos destinaram mais de 530 milhões de dólares em ajuda para o Afeganistão, quase 28% de todos os recursos destinados por Washington para ajuda no exterior (US\$ 1,9 bilhão)²⁹⁸. No ano seguinte, o salto financeiro é ainda mais notável com a guerra no Iraque: dos 3,3 bilhões de dólares que os Estados Unidos dedicaram para assistência humanitária internacional, quase a metade (1,5 bilhão, ou 46,2%) foram destinados para o Iraque^{299 300}. O volume extraordinário de recursos destinados para o Iraque em 2003 pressionou o fluxo financeiro para o Afeganistão, que recebeu apenas cerca de 90 milhões de dólares em ajuda humanitária naquele ano³⁰¹.

²⁹⁵ Desde valor, cerca de US\$ 1 bilhão saíram do Programa *Oil for Food*, sendo o restante arrecadado junto aos doadores oficiais (De Torrente, 2004, p. 27).

²⁹⁶ Financial Track Service, Donor Profile: United States in 2000, funding per emergency. In: http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_Rdonor6_DC224_Y2000_1207040204.pdf

²⁹⁷ U.S. Department of State (2001), "Fact Sheet: Humanitarian aid to the Afghan people". In: <http://reliefweb.int/node/87702>

²⁹⁸ Financial Track Service, Donor Profile: United States in 2002, funding per emergency. In: http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_Rdonor6_DC224_Y2002_1207040204.pdf

²⁹⁹ Financial Track Service, Iraq Emergencies for 2003: Total Humanitarian Funding per Donor in 2003. In: http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R24c_C100_Y2003_asof_1207050203.pdf

³⁰⁰ Este valor não contabiliza os recursos destinados pelos Estados Unidos para o apelo emergencial da ONU para o Iraque em 2003 (cerca de US\$ 495 milhões). Financial Track Service, Consolidated Appeal: Iraq Crisis 2003 – Total Funding per Donor.

In: http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A605_1207050203.pdf

³⁰¹ Financial Track Service, Donor Profile: United States in 2003, funding per emergency. In: http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_Rdonor6_DC224_Y2003_1207040204.pdf

As agências em campo (1): o contexto da atuação humanitária

As palavras de Colin Powell sobre a consonância de propósitos entre as forças norte-americanas e as agências humanitárias mostram uma visão em que o esforço humanitário se vincula naturalmente a todas as ações empreendidas pelos Estados Unidos e seus aliados na “guerra contra o terror” – uma interpretação radical da “coerência” que era discutida dentro das Nações Unidas e das organizações humanitárias na segunda metade dos anos 1990. Ou seja, para os Estados Unidos – num raciocínio similar àquele empregado por George W. Bush ao dividir o mundo entre os que estavam ao lado dos Estados Unidos e os que estavam contra o país – toda a resposta internacional nas frentes de batalha daquela “guerra” deveria estar alinhada com a visão de mundo de Washington.

As agências humanitárias se mostraram bastante sensíveis a este posicionamento tanto no Afeganistão quanto no Iraque. Em ambos os casos, as pressões políticas e estratégicas das forças estrangeiras e a incapacidade (e/ou a impossibilidade) das Nações Unidas de assumir a coordenação dos esforços humanitários tornaram mais complexo e problemático o trabalho das agências. No entanto, tanto no Afeganistão quanto no Iraque, as experiências humanitárias anteriores nestes países tiveram um papel importante na posição de cada agência humanitária – seja não-governamental ou do Sistema ONU – em cada campo. Tanto Afeganistão como Iraque eram países problemáticos do ponto de vista humanitário; eles eram estados sensíveis, que tinham vivenciado anos de conflito e de restrições econômicas, políticas e sociais, sendo que em boa parte deste período ambos eram considerados países “párias” dentro do sistema internacional; mas o perfil de cada crise era bastante diferenciado, e a atuação das organizações humanitárias em cada país também foi diferenciada no decorrer dos anos de conflito.

O Afeganistão é palco de uma das crises humanitárias mais persistentes e complexas até hoje. Desde a invasão soviética, em 1979, o país permanece mergulhado num ciclo regular de violência e destruição. Nas últimas três décadas, o Afeganistão tem sido uma preocupação constante (ainda que não prioritária, em alguns momentos) entre as organizações humanitárias. Neste período, a forma como se desenvolvia a prática humanitária dependeu basicamente das condições locais e dos

reflexos dos interesses de potências estrangeiras sobre a crise no Afeganistão. Neste sentido, Donini (2010, p. 2-3) distingue cinco fases históricas da ação humanitária no país: de 1979 até os acordos de Genebra de 1988; dos acordos até a queda do governo comunista afegão, em 1992; a guerra civil (1992-1996); o surgimento, a consolidação e a ruptura do regime taliban (1999-2001); e enfim o período pós-2001, que transcorre até hoje.

Na primeira fase, os esforços humanitários eram concentrados basicamente por ONGs humanitárias ocidentais, sendo que muitas funcionavam com grande apoio financeiro de potências do Ocidente, em especial os Estados Unidos. O trabalho das agências estava voltado para os campos de refugiados afegãos – que também serviam como “santuários” para as forças *mujahedins* fora do Afeganistão – montados ao longo da fronteira do país com o Paquistão e, em menor grau, o Irã. As atividades do CICV e das agências da ONU eram restringidas pelos interesses oficiais representados nas Nações Unidas; assim, qualquer iniciativa humanitária em áreas controladas por *mujahedins* era negada pelo governo comunista afegão e politicamente vetada pela União Soviética. Isso restringia o campo de ação das agências onusianas e do CICV dentro do Afeganistão apenas às áreas controladas pelo governo de Cabul, que em geral eram as principais cidades do país e seus entornos imediatos³⁰² ³⁰³. Estas restrições, junto com o foco dos governos doadores sobre os refugiados afegãos, fizeram com que as agências tivessem mais contato com estes grupos do que com afegãos dentro do seu próprio país, e contribuiu para que se construísse uma narrativa idealizada sobre a resistência afegã ao poderio militar de uma superpotência – algo que interessava bastante às potências ocidentais no “Vietnã soviético” –, que alimentou uma sensação de solidariedade dos humanitários com os rebeldes. Neste

³⁰² Terry (2002), p. 73.

³⁰³ "(...) a few NGOs mounted clandestine missions into these areas [áreas rurais sob controle dos mujahedins] from Pakistan. Most, like the MSF, Aide Médicale Internationale, and the Swedish Committee for Afghanistan, provided medical assistance to casualties of war, but some, like American Aid for Afghans, also engaged in the provision of clothing, boots, and equipment for the clandestine Radio Free Kabul" (Ibid, p. 73-74).

contexto, muitas agências se posicionaram ao lado os mujahedins e desconfiavam do governo comunista instalado em Cabul³⁰⁴.

A partir dos acordos de Genebra, em 1988, as Nações Unidas puderam assumir um papel mais ativo na crise afegã e agir com mais liberdade dentro do país. A maior parte das agências humanitárias continuou concentrada nos campos de refugiados no Paquistão e distante do governo comunista de Cabul, ainda que as Nações Unidas se esforçassem para construir uma estrutura humanitária dentro do Afeganistão³⁰⁵. No entanto, a entrada da ONU marca a decadência definitiva da União Soviética, não apenas no conflito afegão, mas também na Guerra Fria. Todo o interesse internacional sobre o Afeganistão se dissipou – junto com a maior parte dos recursos destinados para ajuda humanitária no país – com a retirada soviética iniciada em 1989, seguida pelo colapso da própria União Soviética em 1991 e, finalmente, pela queda do governo comunista afegão em abril de 1992.

O fim do regime comunista afegão marca o começo de uma terceira fase no conflito (e do esforço humanitário) no país, envolvendo os diferentes grupos que combateram a ocupação soviética e o governo comunista de Cabul. O sofrimento afegão se manteve alimentado pelas disputas de poder e pela falta de atenção política dos principais governos. Nos quatro anos que se seguiram à queda do governo comunista afegão, a violência dos combates entre os antigos líderes *mujahedins* – que

³⁰⁴ Fiona Terry (2002, p. 72-73) explica como a neutralidade foi frequentemente ignorada pelas agências humanitárias no Afeganistão durante o conflito com os soviéticos: "With humanitarian relief activities largely restricted to the periphery of conflicts during the Cold War, most humanitarian activity was undertaken in refugee camps, assisting, for the most part, refugees who has been uprooted from their homes by oppressive policies and human rights abuses carried out by totalitarian regimes. Hence the 1980s saw some aid organizations taking an increasingly active stance on the side of the "victims" over the "oppressors" and directed their relief aid accordingly. For *Médecins Sans Frontières* (MSF), which worked in the refugee camps and was the first NGO to work clandestinely inside Afghanistan in 1980, this was certainly the case: 'in Afghanistan, MSF never sought to take a neutral stance... we had implicitly picked up our side'."

³⁰⁵ Segundo Donini (2010, p. 4), um dos principais objetivos das Nações Unidas a partir dos acordos de 1988 foi o de estabelecer um procedimento humanitário mais baseado em princípios, que pudesse se sobrepor à abordagem enviesada que as agências tinham construído na crise afegã desde seu começo. Para se distanciar e reduzir a influência do governo paquistanês (apoiado pelos Estados Unidos) sobre as operações humanitárias da ONU, a organização estabeleceu escritórios de apoio operacional tanto no Irã e na própria União Soviética quanto dentro do Afeganistão, de forma a garantir que os esforços humanitários dispendidos por suas agências também incluíssem tanto áreas sob o controle mujahedin quanto sob o comando do governo em Cabul. No entanto, a maior parte das ONGs permaneceu sediada em Peshawar, no Paquistão, e manteve-se afastada do governo oficial afegão.

nos anos 1990 frequentemente eram retratados como “senhores da guerra” (*warlords*), o que mostra como a visão ocidental sobre eles se modificou desde o período da ocupação soviética até a guerra civil pós-1992 – dificultava qualquer perspectiva de acordo político, o que ressoava também nos esforços humanitários. Os campos de refugiados no Paquistão continuavam funcionando, e a maior parte das agências humanitárias com atuação na crise afegã continuava coordenando suas operações a partir do lado paquistanês da fronteira.

Este é um período onde as agências começaram a ter noção sobre o papel da ajuda enquanto ativo da economia de guerra; muitos dos *warlords* cobravam taxas, retinham parte dos estoques das agências, e impunham restrições na entrega de ajuda à população, o que deixava os agentes humanitários numa situação bastante problemática. Segundo Donini (2010, p. 6), a partir do recrudesimento da guerra civil afegã, as agências humanitárias começaram a se questionar sobre o papel da ajuda no cenário do conflito, e se ela também o prolongava – o que, consequentemente, também prolongava o sofrimento. Neste momento, a emergência dentro da ONU de um discurso de “coerência” entre os esforços humanitários e a resposta política atrai a atenção dos humanitários no Afeganistão, principalmente após a formação do Talibã.

A partir de 1996, este grupo de antigos *mujahedins* que defendiam o estabelecimento de um governo fundamentalista islâmico no país começou a se destacar, controlando mais da metade do país, incluindo Cabul. No decorrer de 1997 e 1998, o Talibã continuou seu avanço sobre o restante do território afegão, até chegar ao seu auge político, ao controlar mais de 90% do país em meados de 1999³⁰⁶. Na mesma época, Paquistão e Irã começaram a pressionar as Nações Unidas em torno de uma saída para a questão dos campos de refugiados afegãos que ainda persistiam ao longo da fronteira do Afeganistão com estes países. Neste contexto de pressão política e de violência do conflito, as Nações Unidas reassumem a tarefa de organizar uma resposta internacional coerente no país. Em 1998, as agências da ONU estabeleceram o *Strategic Framework for Afghanistan*, com o objetivo de integrar e dar relevância às ações no campo humanitário e dos direitos humanos junto ao plano da ação política

³⁰⁶ Johnson (2002), p. 49.

das Nações Unidas no país³⁰⁷. No campo específico da ajuda, o objetivo era dar coerência aos esforços humanitários das agências da ONU e das ONGs presentes no Afeganistão, através de análises coletivas e do estabelecimento conjunto de prioridades, instrumentos que constituíram o chamado *principled common programming* (PCP)³⁰⁸.

No entanto, as diferenças entre os objetivos do Taliban e os das organizações humanitárias frequentemente serviam para frear o entendimento entre estes grupos sobre as necessidades humanitárias no país.

The regime showed little concern for the population's material living conditions. International aid agencies struggled to keep the health system going and food availability was precarious. Numerous food shortages arose as a result of food levies systematically imposed by all factions; the destruction of goods and food reserves; forced recruitment of men of working age; the mining of fields; the destruction of irrigation systems, as well as blockades of "enemy" villages or regions³⁰⁹.

Uma dificuldade importante no relacionamento entre o Taliban e as agências humanitárias no Afeganistão se encontrava na extrema ortodoxia defendida pelo governo fundamentalista no que dizia respeito ao funcionamento do Estado e da sociedade afegã³¹⁰. A relação problemática entre governo e agências tornava ainda

³⁰⁷ Donini (2010), p. 6.

³⁰⁸ O plano estratégico desenhado pela ONU possuía princípios e modalidades de ação que tinham sido discutidos com toda a comunidade de organizações humanitárias presentes na crise afegã. O plano oferecia um instrumento de articulação para as agências junto ao governo Taleban, principalmente para negociar acesso e aceitação nos territórios administrados pelo novo governo de Cabul. Este papel de articulação foi relativamente importante entre o final de 1999 e o decorrer do ano 2000, depois que uma severa seca atingiu as áreas rurais do país, gerando ainda mais necessidades emergenciais dentro do Afeganistão (Ibid).

³⁰⁹ Calas & Salignon (2004), p.73.

³¹⁰ Um exemplo categórico desta dificuldade era a questão do trabalho feminino que muitas agências, em especial as médicas, tradicionalmente utilizam em campo. O Taleban proibia terminantemente que as mulheres afegãs trabalhassem, e frequentemente acusavam as agências humanitárias de desrespeitar as tradições islâmicas ao utilizar mão-de-obra feminina em suas atividades no país. Muitas agências, em especial a Oxfam britânica, tentaram chantagear o Taleban com ameaças de encerrar suas atividades no Afeganistão, como uma forma de pressionar o governo para suavizar seu posicionamento político radical. No entanto, o principal problema das agências humanitárias no Afeganistão do Taleban era como avançar suas operações num cenário onde os governantes não se preocupavam com os objetivos e os princípios dos trabalhadores humanitários (e dos atores ocidentais em geral, incluindo as Nações Unidas) e pareciam indiferentes aos resultados dos esforços destas pessoas e organizações (Johnson, 2002, p. 59).

pior os efeitos da seca que castigou o país nos anos anteriores à intervenção ocidental, em 2001³¹¹. Na mesma época, sanções internacionais contra o Taliban, por causa de sua relação com a Al-Qaeda e com Osama bin Laden³¹², tornaram os esforços humanitários estrangeiros no país ainda mais difíceis. O cenário humanitário no Afeganistão pré-setembro de 2001 já era bastante precário: um estudo do Programa Mundial pela Alimentação realizado na metade de 2001 apontava que pelo menos três milhões de afegãos não tinham acesso à comida suficiente³¹³. Cerca de 800 mil pessoas abandonaram a zona rural e passaram a se concentrar nas principais cidades afegãs, como Cabul e Kandahar, que por sua vez já estavam numa situação extremamente precária³¹⁴.

O longo envolvimento de várias agências humanitárias no Afeganistão contrasta com a pouca experiência que elas tinham no Iraque. Após a Guerra do Golfo e da aplicação de sanções econômicas e políticas pelo Conselho de Segurança, o governo de Saddam Hussein tornou-se mais fechado para as organizações

³¹¹ Em meados de 2000, com o controle consolidado sobre a maior parte do país, o Taleban tornou-se ainda mais intransigente com as organizações estrangeiras presentes no país. Mesmo com as necessidades locais evidentes e urgentes, a preocupação do governo em impor o controle sobre a vida social e religiosa dos afegãos através da sharia tornou-se um dos pontos mais essenciais da política do Taleban nas suas áreas controladas. Em agosto de 2001, funcionários da *Shelter Now International*, uma organização cristã alemã, foram detidos pelo governo de Cabul acusados de fazer proselitismo e de tentar converter afegãos, e nas semanas seguintes outras duas organizações, *International Assistance Mission* (IAM) – uma agência veterana no Afeganistão, que desenvolvia trabalhos desde 1965 na área de saúde e de saneamento básico – e SERVE, também cristãs, foram expulsas do país por causa das mesmas acusações. Na medida em que o Taleban assumia posições cada vez mais radicais, as diferenças de visão entre o governo do Mulá Mohammed Omar e as organizações humanitárias ocidentais se tornavam cada vez mais profundas, o que dificultava as atividades destas agências no Afeganistão.

³¹² Ao mesmo tempo em que a seca atacava a maior parte do Afeganistão, o Taleban se aproximou decisivamente do bilionário saudita Osama bin Laden. Após ser expulso do Sudão em 1996, bin Laden e sua rede terrorista Al-Qaeda encontraram abrigo no Afeganistão, onde foram campos de treinamento de combatentes para a Jihad. Depois dos atentados contra as embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia em 1998, o governo norte-americano bombardeou instalações suspeitas de abrigar atividades da Al-Qaeda no sul do Afeganistão, e começou a impor sanções econômicas, políticas e comerciais ao país. As restrições também atingiram o fluxo de recursos oficiais de ajuda humanitária para o Afeganistão, e na medida em que o posicionamento político do Taleban se tornava cada vez mais radical, a condicionalidade na utilização dos recursos para ajuda no país também subia consideravelmente (Ibid).

³¹³ Citado em Johnson (2002), p. 52.

³¹⁴ “The loss of livestock, along with the drying up of water sources, caused many people to become IDPs seeking assistance, often on the edges of towns. Urban areas also suffered. Kabul became more impoverished as economic recovery, such as it was, passed it by and IDPs from drought and conflict sought refuge and assistance in the city” (Ibid).

humanitárias^{315 316}. A exceção era o Curdistão iraquiano, palco da crise humanitária de 1991: mesmo após a crise, os governos norte-americano e britânico mantiveram uma vigilância especial sobre o sul do Iraque, através das chamadas “zonas de exclusão aérea”. Isso impedia que o governo de Bagdá tivesse controle total sobre esta porção territorial (ainda que mantivesse sua soberania sobre eles), o que permitiu uma presença mais prolongada das organizações humanitárias no Curdistão iraquiano. Ainda assim, as agências humanitárias assistiam impotentes à deterioração das condições de vida no país e, conseqüentemente, à piora sensível no nível de vida da população iraquiana, resultantes tanto das restrições aplicadas pelo regime de sanções internacionais ao país como das perdas humanas e econômicas das guerras contra o Irã e contra a coalizão internacional no Kuwait³¹⁷.

A decadência da infraestrutura do país limitava o acesso dos cidadãos iraquianos a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento. Para responder a esta situação, as Nações Unidas lograram negociar um acordo com o governo Hussein, que resultou em 1996 no Programa *Oil for Food*, que permitia ao Iraque vender barris de petróleo para o mercado mundial em troca de comida, remédios e outros suprimentos essenciais para o país³¹⁸. Até a intervenção dos Estados Unidos de 2003, este programa era o principal esforço humanitário estrangeiro no país³¹⁹.

³¹⁵ Das agências humanitárias estrangeiras, talvez a única que conseguiu manter um nível contínuo de atividade em outras regiões do Iraque além do Curdistão foi a CARE International, através de programas gerenciados pelo seu escritório australiano, voltados principalmente para atendimento médico, saneamento e nutrição, além de atenção básica para crianças. Nos meses anteriores à invasão liderada pelos Estados Unidos, o governo de Saddam Hussein autorizou a instalação de diversas organizações humanitárias, como o MSF, Oxfam e Save the Children, em Bagdá, ainda que sob alguma restrição operacional imposta pelo governo. Ver CARE International (2003), "CARE's work in Iraq", in: <http://reliefweb.int/node/121889> ; e "Iraq war crisis", in: <http://reliefweb.int/node/121949>

³¹⁶ A Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho trabalhava no Iraque através do Crescente Vermelho Iraquiano, na administração de clínicas médicas e de hospitais.

³¹⁷ Ver Al Samaraie (2007); Oxfam (2002), "Iraq assessment visit October 2002", in: <http://reliefweb.int/node/116511>;

³¹⁸ O programa usava um sistema de depósito fiduciário, pelo qual o dinheiro da venda do petróleo do Iraque era pago pelo comprador em uma conta não acessível diretamente pelo governo iraquiano. Deste dinheiro, uma parte servia para pagar indenizações por danos causados ao Kuwait, e outra parte era para ajudar no pagamento dos gastos das forças da coalizão e outros gastos das Nações Unidas com o Iraque.

³¹⁹ O programa foi encerrado formalmente no final de 2003, após a intervenção da Coalizão no Iraque. No começo do ano seguinte, um jornal iraquiano publicou uma lista de cerca de 270 pessoas e organizações, inclusive funcionários de agências e escritórios da ONU, que teriam lucrado com a venda

As agências em campo (2): a ajuda e os agentes humanitários como “forças multiplicadoras”

As intervenções promovidas pelos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque colocaram estes países no centro do universo humanitário do começo do século XXI. Conforme apontado anteriormente, para os estrategistas da Casa Branca de George W. Bush, a ajuda humanitária era um instrumento importante tanto para ganhar o apoio popular dos países ocupados quanto para garantir que o público doméstico mantivesse uma imagem positiva dos esforços político-militares dos Estados Unidos em sua campanha contra o terrorismo internacional. Para tanto, aumentaram de forma contundente o volume de recursos destinados para ajuda, direcionando-os especificamente para as crises relacionadas com suas “frentes de batalha”. Também nesta linha, as forças militares incorporaram em seu campo de ação atividades tipicamente humanitárias, como a entrega direta de mantimentos e o atendimento médico para comunidades mais pobres e afetadas pelo conflito.

Para a Casa Branca, conforme já apontado por Colin Powell em seu discurso de outubro de 2001, uma terceira linha de ação se encontrava nos esforços das agências humanitárias não-governamentais, e na consonância entre suas atividades e os interesses das forças político-militares responsáveis pela intervenção. Esta aproximação possuía um forte elemento conceitual, baseado numa coincidência nos objetivos das potências envolvidas e das organizações humanitárias, Foley (2010, p. 111) coloca.

While some aid workers complained about the ‘mixing of military and humanitarian mandates’, the simple fact was that we [as agências humanitárias e as forças militares] were becoming indistinguishable.

irregular de petróleo durante a vigência do programa. Pouco tempo depois, o Senado norte-americano divulgou que o governo Saddam Hussein desviou US\$ 17,3 bilhões dos recursos do programa, sendo que 13,6 bilhões de dólares teriam vindo da venda de petróleo para países vizinhos, o que ia contra as sanções da ONU. Tempos depois, surgiram denúncias de que o filho do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, teria recebido propina de uma empresa suíça envolvida nas irregularidades do programa *Oil for Food*. Tanto a comissão montada pela ONU quanto as investigações feitas pelo Congresso norte-americano e pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos não conseguiram comprovar o envolvimento de Kofi Annan. BBC Brasil.com, "Entenda o escândalo do programa Petróleo por Comida", 07/09/2005, in:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050907_entendaocasoro.shtml

We both wanted to strengthen law and order, weaken the warlords, combat corruption and support human rights.

A consonância entre os objetivos políticos-militares e os humanitários foi decisiva para que diversas agências humanitárias – em especial, as norte-americanas – se engajassem no esforço de guerra de Washington e de Londres. Numa repetição do que se via até meados da parte final da guerra no Vietnã, as agências norte-americanas se alinharam com as diretrizes do Departamento de Estado e do Pentágono tanto no Afeganistão quanto no Iraque, e uma força importante por trás deste alinhamento foi a presença de um experiente agente humanitário no comando da USAID – Andrew Natsios, ex-vice-presidente da World Vision-EUA e ex-líder da rede InterAction. Natsios defendia a USAID como um veículo importante para promover os objetivos político-estratégicos dos Estados Unidos e evidenciar os “instintos humanitários profundos” do povo americano, e enxergava um tipo de sobreposição entre estes instintos humanitários e os interesses geopolíticos norte-americanos³²⁰.

Nicolas de Torrente, ex-diretor-executivo do MSF-EUA, aponta como este raciocínio era percebido dentro das organizações humanitárias norte-americanas entre a intervenção no Afeganistão e os primeiros esboços da ação militar no Iraque.

In Iraq, as in Afghanistan, the message was clear: the U.S. government and NGOs share the same values and should combine their efforts. Many US-based NGOs, in keeping with their “Wilsonian” tradition of finding a basic compatibility between humanitarian aims and the US foreign policy, agreed in principle. InterAction (...) has often emphasized the role of overseas assistance in promoting US foreign policy goals, including national security. (...) most American NGOs did not believe that their relationship with the US government in Iraq should be fundamentally different than in other crises. In fact, American NGOs demonstrated a particular sense of responsibility to engage the US government. NGOs not only wanted to remind the US government of its obligations under IHL, but also wanted to jointly prepare a response to the war’s likely humanitarian consequences³²¹

Durante a preparação dos esforços militares norte-americanos no Iraque, o Pentágono realizou diversas reuniões de planejamento com a presença da InterAction

³²⁰ “In many instances there is an overlap between humanitarian instincts and the geo-political interests of the United States” (Andrew Natsios). AlertNet, “USAID faces three nightmares, says new chief”, 12 junho 2001, in: <http://reliefweb.int/node/82179> ; Ver Rieff (2003), p. 237-239.

³²¹ De Torrente (2004), p. 9-10.

e de outras agências humanitárias norte-americanas. Por um lado, as organizações viam nesta “abertura” do Departamento de Defesa uma possibilidade de influenciar no planejamento da estratégia de combate do país no Iraque, de forma a aliviar possíveis impactos que estas ações pudessem causar sobre um cenário humanitário previamente delicado. Por outro, as agências também aproveitavam os encontros para estabelecer contatos com os responsáveis pela liberação de recursos oficiais para ajuda, e para obter informações que pudessem garantir a elaboração de um planejamento particular das agências durante o conflito³²². No entanto, mesmo com contratos financeiros assegurados, as agências precisavam mostrar a efetividade da aplicação da ajuda não apenas com relação à crise humanitária em si, mas também com relação aos benefícios que a entrega da ajuda poderia assegurar aos Estados Unidos. Natsios era uma das principais vozes a defender esta relação entre o trabalho das agências e os benefícios da ajuda para o governo norte-americano.

Results count. And if you cannot measure results, if you cannot show what you've done, other partners will be found. Why is that? Doing good is not enough. We have to show what kind of good we're doing, in which sectors, in which communities, and whether the good has bad consequences, or bad side effects, that no one anticipated.

If you cannot show results (...) then frankly, I am going to be forced (...) to find other partners. I am giving you some blunt analysis. Why? Because the work we do is now perceived to affect the national survival of the US³²³.

Para Natsios, frequentemente as agências desenvolviam seus trabalhos sem associar seus esforços àqueles responsáveis pelo financiamento destas atividades – o governo norte-americano.

(...) the NGOs do some very good work in communities, and the people think that the NGOs raise the money, do the work, and they have no relationship to the US government and to the central ministry. And so when we go to a village and say we're helping you rebuild, they say, "No, you're not, you know. The Americans, they've abandoned us"³²⁴.

³²² Ibid, p. 10.

³²³ Andrew Natsios, InterAction Forum, Closing Plenary Session, May 21, 2003. In: <http://ftp.info.usaid.gov/press/speeches/2003/sp030521.html>

³²⁴ Ibid.

Associar o trabalho das agências ao esforço político-militar norte-americano no Afeganistão e no Iraque também possuía o objetivo estratégico de fortalecer rapidamente os novos governos e/ou a autoridade provisória constituída nestes países após a intervenção.

Now some of you may say, 'well, you're being political'. It's not political. Karzai, if he falls, we're in big trouble. I don't have to tell all of you what's going to happen. It does affect the survival of the central government if the people in the villages do not believe the central government is being responsible to their needs. And they are not associating the NGO community with that response, even though life is improving. They believe it is improving through mechanisms that have nothing to do with the U.S. government and nothing to do with the central government. That is a very serious problem³²⁵.

Se por um lado o governo norte-americano enxergava a necessidade de aproximar ainda mais os esforços das agências com a estratégia político-militar do país no Afeganistão e no Iraque, as organizações humanitárias – em especial as agências europeias – expressavam forte incômodo com a proximidade que existia entre a ajuda humanitária e a estratégia norte-americana. Um exemplo categórico desse incômodo – que ocorreu inclusive entre as agências norte-americanas – foi a utilização dos PRTs no Afeganistão a partir de 2002, e no Iraque a partir de 2005. Conforme já apontado, os PRTs eram grupos civil-militares que empreendiam esforços de reconstrução e de ajuda para comunidades distantes das grandes cidades controladas pelas forças militares estrangeiras. Desde o começo, diversas agências humanitárias estrangeiras se opuseram à forma como os PRTs atuavam, e expressaram descontentamento quanto aos objetivos que estes grupos possuíam no contexto do conflito.

Por exemplo, a CARE se opunha à lógica de que o trabalho das PRTs pudesse garantir a segurança necessária para garantir a integridade das comunidades afegãs distantes das cidades controladas pelas forças estrangeiras; para a CARE, a ajuda e o esforço de reconstrução não podiam providenciar estabilidade e segurança para as comunidades, o que seria tarefa das forças estrangeiras de ocupação³²⁶. No entanto, a principal fonte de preocupação para as agências com relação aos PRTs era a questão

³²⁵ Ibid.

³²⁶ CARE, "Policy Brief: Secure a lasting peace in Afghanistan", 14/01/2003. In: <http://reliefweb.int/node/117426>

da semelhança entre o trabalho destes grupos e os das organizações humanitárias, e a forma como as forças militares se aproveitavam desta semelhança.

One problem (...) was that it was sometimes difficult to distinguish aid workers from soldiers since they often drove the same white vehicles as us [as agências humanitárias], dressed in civilian clothes and concealed their weapons. There were allegations that some American PRTs used humanitarian assessment missions as a front for intelligence-gathering operations. On one occasion, US forces handed out leaflets encouraging people to inform on insurgents and threatening to withdraw assistance to such areas if the insurgency continued³²⁷.

Um tenente do Exército norte-americano sumariza a lógica estratégica por trás do esforço dos PRTs: “the more they help us to find the bad guys, the more good stuff they get”³²⁸. Esta instrumentalização da prática em favor de objetivos políticos e militares tornou-se um elemento de preocupação para as agências, na medida em que o cenário de associação entre humanitários e interventores se tornava cada vez mais complexo e problemático para as agências – em especial por causa de sua segurança.

As agências em campo (3): a questão da segurança e o contato com os recipientes

27 de março de 2003. Poucos dias após a invasão ao Iraque, o engenheiro salvadorenho Ricardo Munguía, que trabalhava para o CICV, foi assassinado enquanto viajava de Kandahar para Tirin Kot, por elementos ligados às forças remanescentes do Talibã. Munguía viajava num automóvel assinalado com os símbolos do CICV, e estava em serviço quando foi abordado e alvejado pelos insurgentes. Ironicamente, tanto a pessoa que tinha ordenado o assassinato quanto o responsável pela execução de Munguía utilizavam próteses de perna doadas e instaladas pelo CICV³²⁹. A morte de Munguía marca o começo de um período sombrio para o humanitarismo no começo do século XXI. De certo modo, muitos dos desafios que as intervenções político-

³²⁷ Foley (2010), p. 111.

³²⁸ David Rohde, "G.I.'s in Afghanistan on Hunt, But Now for Hearts and Minds", The New York Times, 30/03/2004. In: <http://www.nytimes.com/2004/03/30/world/gi-s-in-afghanistan-on-hunt-but-now-for-hearts-and-minds.html>

³²⁹ Terry (2010), p. 3. A morte de Munguía teria sido ordenada pelo Mulá Dadullah, um dos comandantes mais brutais do Taleban e uma liderança importante do grupo depois da queda do governo taleban.

militares empreendidas pelos Estados Unidos e seus aliados após 2001 impunham às agências e aos trabalhadores humanitários não eram exatamente novidade, conforme exposto anteriormente. No entanto, o que marca a prática humanitária pós-2001 e a torna distinta de outros momentos históricos é exatamente a precarização das condições de trabalho dos agentes humanitários em campo. A violência contra trabalhadores humanitários não é algo recente, mas a lógica por trás dessa violência no Afeganistão e no Iraque é algo novo, e isso está intimamente ligado à forma como os Estados Unidos e seus aliados posicionaram a ajuda humanitária dentro de sua estratégia de ação e como as agências responderam a este posicionamento.

Segundo Fiona Terry, a morte de Munguía é marcante não por comprovar o perigo da confusão de papéis – *blurring the lines* – entre humanitários e agentes militares (tão apontado por diversas agências), mas sim por representar um momento em que o agente humanitário, aos olhos das forças insurgentes, se torna um inimigo, com um papel tão estratégico quanto o do soldado.

Ricardo's killing represented a deeper, more insidious threat that no amount of Independence from the military could surmount, namely outright rejection of supposedly universal humanitarian norms and of respect for those who espouse them³³⁰.

Um ponto essencial para compreender a especificidade das crises no Afeganistão e no Iraque para a prática humanitária do começo do século XXI é entender como a confusão de papéis e as condições securitárias conseguiram resultar numa rejeição à ajuda e na transformação dos agentes humanitários em “inimigos” de determinados grupos político-militares. Conforme apontamos anteriormente, as forças interventoras tinham na ajuda humanitária um instrumento para obter os “corações e mentes” da população local, angariando apoio *in loco* tanto para suas tropas quanto para as forças políticas que os interventores procuravam consolidar no comando destas nações. Neste sentido, os Estados Unidos e seus aliados absorveram a prática humanitária dentro de seu planejamento de guerra, incorporando instrumentos de ajuda ao seu portfolio de combate; destinando um volume recorde de recursos oficiais para financiar o trabalho de diversas agências humanitárias. Estes governos também procuraram influenciar na atuação das agências em campo, aplicando critérios para

³³⁰ Terry (2010), p. 4.

utilização dos recursos, em consonância com um processo de *accountability* que se desenvolvia desde meados dos anos 1990. Soma-se a este cenário o baixo perfil da atuação das Nações Unidas no campo humanitário, já que toda a coordenação dos esforços humanitários se concentrou igualmente nas mãos das forças interventoras.

Consequentemente, as condições postas tanto no Afeganistão quanto no Iraque eram bastante restritivas para uma prática humanitária independente. Isto se tornou ainda mais problemático com a incapacidade das forças interventoras de garantir uma estabilidade mínima à maior parte dos territórios dos países ocupados e de prover segurança básica para a população local³³¹. Dessa forma, o problema da segurança e do acesso tornava ainda mais delicada a posição das agências humanitárias em campo.

Nos dois casos, a responsabilidade pela manutenção da ordem pública estava nas mãos das forças interventoras, mas as condições para a garantia dessa segurança era bastante precárias. No Afeganistão, conforme relatado anteriormente, as forças estrangeiras da ISAF se concentravam basicamente em Cabul, Kandahar e outras cidades estratégicas, além de seus arredores. A maior parte do país se mantinha distante do controle das tropas estrangeiras, sob o comando de *warlords* que tinham se alinhado ao novo governo em Cabul ou ainda sob o controle de forças remanescentes do Taliban. As agências humanitárias tinham sérias dificuldades de acesso a estes pontos distantes do controle ocidental; isso significa que a maior parte das agências – e a maior parte dos recursos destinados para a ajuda no país – se concentrava nas principais cidades controladas pela ISAF e administradas pelo novo governo³³². Para manter certa atividade nas zonas fora da área da ISAF, as agências

³³¹ Ainda que estejam relacionadas, a questão da violência insurgente no Afeganistão e no Iraque possui desenvolvimentos e lógicas distintas entre si. No Afeganistão, a insurgência está diretamente relacionada com o grupo que ocupava o poder antes da invasão, o Taleban, que não foi totalmente derrotado pelas forças estrangeiras. No Iraque, a rebelião contra os interventores está relacionada à forma como os Estados Unidos desenvolveram a ocupação e a construção de instituições políticas após a queda de Saddam Hussein; grupos que foram marginalizados no processo político pós-Saddam e que se opunham a um controle mais prolongado da Coalizão sobre o Iraque acabaram se revoltando contra os interventores, a APC e depois o governo provisório iraquiano; ou seja, existiu pouca relação entre os insurgentes iraquianos e os antigos membros do governo Hussein.

³³² Calas & Salignon (2004), p. 84-85.

dependiam da boa vontade e dos préstimos dos *warlords*³³³ que, como os *warlords* da Somália uma década antes, cobravam taxas e mantimentos para autorizar a operação das agências em determinada região.

Algumas agências defendiam a necessidade de expandir a ISAF, o que poderia promover uma melhor condição de segurança para as comunidades locais e para os agentes humanitários. Em junho de 2003, mais de 80 organizações, lideradas pela CARE International, pela World Vision-EUA e pela *Human Rights Watch*, defenderam formalmente esta proposta junto à OTAN (que assumiu o comando da ISAF em agosto daquele ano) e às Nações Unidas.

We (...) call on the international community to accord NATO a robust stabilization mandate in Afghanistan. This mandate should include the expansion of the International Security Assistance Force (ISAF) to key locations and major transport routes outside of Kabul and active support for a comprehensive program of disarmament, demobilization and reintegration of all militia forces outside the control of the central government. (...) For the majority of the Afghan people, security is precarious and controlled by regional warlords, drug traffickers or groups with terrorist associations. (...) We call on the international community to expand the ISAF mandate and provide the resources needed to secure Afghanistan so that democracy can flourish. Doing so will improve the prospect for peace and stability for the Afghan people and the world³³⁴.

O pedido dessas organizações mostrava a dependência que elas possuíam quanto à capacidade das forças interventoras de garantir as condições básicas para o trabalho das agências em campo, principalmente em lugares mais distantes dos principais centros urbanos. No Iraque esta dependência tornou-se mais dramática, na medida em que a espiral de contestação e de violência apenas subiu após o fim formal dos combates e o estabelecimento da APC, em maio de 2003.

³³³ Foley (2010, p. 105-107) cita uma experiência pessoal de contato com um comandante warlord, Qara Beg, que controlava os estoques de mantimentos, aprisionava potenciais adversários e ameaçava os refugiados que retornavam ao local; Beg, uma importante liderança política afegã do período da guerra civil (1992-1996), era também secretário-geral do Crescente Vermelho afegão, e o complexo onde ele vivia e mantinha em cativeiro refugiados e inimigos estava adornado com o símbolo do Crescente Vermelho e da Cruz Vermelha.

³³⁴ International Council of Voluntary Agencies (2003), "Afghanistan: A Call for Security". In: http://www.care.de/fileadmin/redaktion/service/downloads/afghanistan/Afghanistan_AcallforSecurity.pdf

Esta dependência evidenciava também um afastamento das agências com relação aos grupos insurgentes, o que pode ter afetado a compreensão destes sobre o trabalho daquelas em campo. Por um lado, isto se dava por pressão dos governos interventores sobre a forma como as agências aplicavam seus recursos no Afeganistão e no Iraque, que não desejavam que a ajuda financiada pelos seus países favorecessem grupos insurgentes ou mesmo terroristas. Ou seja, alguns doadores introduziram cláusulas em seus contratos de financiamento, que impunham sistemas de veto à utilização de determinado recurso em determinada circunstância, principalmente quando a ajuda poderia beneficiar grupos inimigos. Nos casos do Afeganistão e do Iraque, muitas organizações não podiam estabelecer comunicação formal com os grupos insurgentes, pois temiam perder não apenas o contrato de financiamento, mas também serem processados pelo governo norte-americano dentro das leis de contraterrorismo³³⁵.

IHL [*International Humanitarian Law*, Direito Internacional Humanitário] does not draw a distinction between victims of war, while counter-terrorism laws suggest that helping a victim on the terrorist side may be a criminal act. Although such laws do not prohibit discussions with designated terrorists, and IHL clearly provides for humanitarian actors to offer their services to all parties to a conflict, some humanitarian actors have been instructed not to engage with proscribed groups, or fear the consequences of doing so. Failure to engage with armed opposition groups significantly limits the ability of aid actors to reach the population under their control, and can effectively exclude victims on one side of the conflict from humanitarian assistance³³⁶.

Esta abordagem era aprofundada pela falta de conhecimento das organizações sobre as divisões locais pós-intervenção. A dificuldade de estabelecer contatos confiáveis, que pudessem garantir informações críveis e úteis, também jogava os humanitários cada vez mais ao lado das forças interventoras.

Isso não se refletia apenas no relacionamento das agências com os grupos insurgentes, mas também na sua relação com a população recipiente, em especial aquela no interior dos países. Diversas agências se instalaram nos distritos controlados

³³⁵ Ver Pantuliano et alli, Humanitarian Policy Group (2011), "Counter-terrorism and humanitarian action", HPG Policy Brief 43. In: <http://www.odh.org.uk/resources/docs/7347.pdf>

³³⁶ Ibid, p. 6.

diretamente pelas forças estrangeiras, inclusive como uma forma de garantir a segurança de seus complexos e de seus funcionários³³⁷. Assim, existia uma distância física relevante entre as agências e os recipientes, mesmo nas cidades que contavam com grandes regimentos militares estrangeiros. Isto se tornou mais patente após o ataque de 19 de agosto de 2003 contra o complexo das Nações Unidas no *Canal Hotel* de Bagdá, que vitimou mais de vinte pessoas, entre elas o então representante do secretário-geral no país, o brasileiro Sergio Vieira de Mello³³⁸.

Dois meses depois, o complexo do CICV em Bagdá, também localizado fora da *Green Zone*, também foi alvo do mais violento ataque contra uma organização humanitária até hoje. Explosivos escondidos dentro de uma ambulância com o distintivo da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho foram acionados em frente ao complexo da organização, matando mais de 30 pessoas e ferindo outras 224. Nos meses seguintes, diversas agências humanitárias foram alvos de ataques de insurgentes, de atentados terroristas suicidas e de sequestros. Um ano depois do ataque contra o CICV, Margaret Hassan, diretora de operações da CARE International no Iraque, foi sequestrada por elementos insurgentes em Bagdá. Seu sequestro mobilizou a comunidade humanitária no país, já que Hassan tinha mais de duas décadas de experiência em Bagdá e era a responsável pelos principais programas desenvolvidos pela CARE no Iraque. Um mês depois, oficiais da CARE relataram terem recebido informações que comprovavam o assassinato de Hassan, e em seguida a organização se retirou formalmente do Iraque³³⁹. A saída da CARE é simbólica não apenas por ter sido uma das poucas organizações presentes no país desde a Guerra do

³³⁷ Polman (2010), p. 150-152.

³³⁸ A trajetória da tragédia da ONU em Bagdá mostra a dificuldade de manter uma posição neutra num contexto tão politizado e tão carregado pelos interesses estratégicos de potências mundiais importantes. O complexo das Nações Unidas se localizava fora dos limites da chamada *Green Zone* – a principal área de presença e de controle das forças estrangeiras em Bagdá, onde se localizava os comandos militares e a APC – inclusive como uma forma de reafirmar a independência da organização frente à Coalizão. O acesso ao *Canal Hotel* era relativamente fácil, principalmente quando comparado com a *Green Zone*; o controle de acesso era exercido por poucos policiais da ONU, e visitantes podiam entrar livremente no complexo, desde que recebessem autorização interna. Na tarde de 19 de agosto de 2003, um caminhão com explosivos foi estacionado ao lado do complexo, bem próximo às janelas do gabinete de Vieira de Mello. A explosão subsequente conseguiu destruir boa parte do complexo, matando 22 pessoas e ferindo outras 100. Ver Power (2008), “O Homem Que Queria Salvar o Mundo: Uma Biografia de Sergio Vieira de Mello”.

³³⁹ ReliefWeb, “CARE closes operations in Iraq”, 28/10/2004, in: <http://reliefweb.int/node/157481>

Golfo, mas também por marcar o início da retirada de diversas organizações humanitárias importantes do Iraque. As condições de segurança eram tão ruins que comprometiam a viabilidade do esforço de ajuda. A World Vision também se retirou do Iraque na mesma época, após a morte de um funcionário no norte do país³⁴⁰. Enquanto o Iraque descia à guerra civil, as principais organizações humanitárias simplesmente não tinham condições de ajudar as vítimas do conflito.

Como demonstrou o ataque às Nações Unidas em Bagdá, as dificuldades de segurança também existiam para aqueles que se posicionam abertamente contrários à estratégia de combate e de ocupação norte-americana de conciliar ajuda e esforços político-militares de estabilização. O MSF, que junto com a Oxfam Internacional rejeitou recursos advindos dos fundos oficiais para o Afeganistão e o Iraque, também foi alvo de ataques nos dois países no decorrer de 2004. Em junho, cinco funcionários da organização foram alvejados enquanto trafegavam numa estrada no sul do Afeganistão; em seguida, o MSF decidiu encerrar suas atividades no país, deixando para trás mais de duas décadas de trabalho no Afeganistão. Em novembro, em meio à comoção com a morte de Hassan, o MSF também decidiu encerrar suas atividades no Iraque³⁴¹. Posteriormente, a organização retomou suas atividades nos dois países, mas ainda sob severas restrições de segurança, e frequentemente concentrado suas atividades de coordenação em zonas mais “seguras”, como em países vizinhos – o chamado *remote programming*.

Esta foi uma saída para diversas agências humanitárias no Afeganistão e no Iraque. Poucas organizações que não desejavam se associar totalmente com as forças interventoras tinham condições de se manter sozinhas num terreno cada vez mais violento e inóspito para as organizações humanitárias. Ao coordenar as atividades de campo em locais mais seguros, deixando a parte operacional com funcionários nativos, as organizações tinham condições de manter um nível básico de atividade, principalmente em momentos onde as condições securitárias eram mais graves³⁴². Por um lado, isto garantia a continuidade das operações mesmo sem a presença do

³⁴⁰ ReliefWeb, "WorldVision suspends work in Iraq", 17/11/2004, in: <http://reliefweb.int/node/160045>

³⁴¹ ReliefWeb, "MSF stops activities in Iraq", 04/11/2004, in: <http://reliefweb.int/node/157756>

³⁴² Hansen (2008), p. 9.

peçoal estrangeiro no país, mas por outro lado isso foi feito sem que houvesse uma preparação especial do peçoal nacional que permaneceu em campo; além disso, como as principais decisões eram tomadas nos escritórios de coordenação nos países vizinhos, os responsáveis pela tomada de decisão nem sempre tinham as informações mais precisas sobre a situação em campo³⁴³. Obviamente isto se refletia tanto na qualidade da ajuda quanto na percepção dos recipientes sobre os agentes que providenciavam a ajuda.

One of the unanticipated effects of remote programming has been the inadvertent institutionalization, over time, of the geographic and psychological gaps between those in remote management roles and their counterparts on the ground (...). The quality of the contributions made by remote managers can suffer because the emergency mindset that comes from living and working among people in need is more difficult to maintain at a distance³⁴⁴.

Uma segunda estratégia de ação, mais polêmica, era a contratação de empresas privadas de segurança para acompanhar as equipes em campo. Poucas organizações adotaram esta medida, vista como intrusiva e demasiadamente militarista; mesmo quando eram utilizados, estes serviços de segurança tinham como objetivo garantir a integridade dos funcionários das agências, de forma alternativa às forças estrangeiras.

When PSPs [private security providers] are used by humanitarian organizations the PSP role is typically circumscribed and low profile. In exceptional cases, some agencies have employed PSPs as an alternative accepting military escort from the MNF-I [Multi-National Force in Iraq], or to gain smoother access to otherwise inaccessible donors and authorities that have opted to situate themselves inside a security bubble in the Green Zone in Baghdad³⁴⁵.

³⁴³ Logo após a invasão, diversas organizações humanitárias montaram um grupo próprio de articulação, o *NGO Coordination Committee in Iraq* (NCCI), que serve até hoje como um dos principais espaços multiagências no Iraque, inicialmente como uma alternativa à articulação oficial da UNAMI e da APC. No decorrer do tempo, e principalmente com a piora na violência sectária no país a partir de 2004, o NCCI passou a servir também como um espaço para promover e incentivar o surgimento de agências iraquianas, que por sua vez se tornaram *implementing partners* das grandes agências humanitárias que se retiraram no país a partir do final de 2003.

³⁴⁴ Ibid, p. 11.

³⁴⁵ Ibid.

Ironicamente, outra estratégia de atuação tem sido o abandono de marcas e distintivos clássicos que identificam as agências.

(...) low profile modalities have also become the norm in Iraq since 2004 when nearly all humanitarian organizations in the central and southern governorates went steadily more underground. Agencies adopted low visibility and “covert” approaches to premises, vehicles, staff and programming. (...) some agencies and their staff go to the extreme of disguising their premises as businesses or professional clothes, and many staff of international organizations felt compelled by the perceived lack of safety to misrepresent themselves as employees of a government department in places where authorities are better accepted in community than aid agencies. (...) [the] staff of western-based agencies disguise the origins of the assistance they provide, not revealing the home country or name of the organization they work for³⁴⁶.

No Afeganistão isto tem se repetido, como relata um funcionário afegão de uma organização humanitária estrangeira presente no país.

I go to the field less and less. When I do, I wear dirty clothes. I leave my ID and mobile phone behind. I don’t even take a notebook. If the Taliban stop me at one of their checkpoints, I say I am a trader going back to my village. It is becoming more and more difficult³⁴⁷.

Crises Persistentes

É difícil analisar o panorama da prática humanitária num contexto tão problemático e prolongado. Por mais que as forças interventoras insistissem que tanto Afeganistão quanto Iraque estavam num cenário de “pós-conflito”, o que se viu nos meses e anos seguintes foi a persistência do cenário de conflito. As forças do Taliban continuavam – e continuam – resistindo violentamente às forças militares da ISAF e ao governo de Cabul. Além disso, a continuidade da presença militar estrangeira, a corrupção governamental, e o crescimento da criminalidade e da violência contra a população civil (inclusive por parte das forças estrangeiras), resultaram em um profundo descontentamento da população afegã com o status quo. Algo parecido ocorreu no Iraque: os iraquianos passaram a enxergar o processo político e a presença

³⁴⁶ Ibid., p.10.

³⁴⁷ Donini (2009), p. 8.

militar liderada pelos Estados Unidos e seus aliados de forma cada vez mais reticente, principalmente depois que vieram à tona denúncias de torturas na prisão de Abu Ghraib. A concentração de poder nas mãos da APC alimentou o descontentamento de forças sociais e religiosas que surgiram após a queda de Saddam Hussein, principalmente dentro da população xiita. A entrada de militantes da Al-Qaeda e de recursos do regime xiita do Irã também serviu para desenhar um cenário de confronto violento dentro do país. A espiral de violência no Iraque foi brutal: a partir do final de 2003, ataques de grupos insurgentes contra alvos civis e as forças da Coalizão passaram a ser frequentes em todo o país.

No Afeganistão, a persistência do cenário de conflito evidenciou o que Donini (2009, p. 3) aponta como um dos principais “pecados” das agências humanitárias no país após 2001.

From a humanitarian perspective, perhaps the single most serious “sin” is to be found in the way in which donors and the aid community defined the Afghan situation in the aftermath of 9/11. All players willingly accepted the notion that Afghanistan was in a post-conflict situation, and that therefore the role of external actors, including the NGOs, was to support the government. As a result, the existing capacity for addressing humanitarian need that had been built up since the late 1980s and had successfully weathered the Taliban years (1996-2001), when it represented the only visible form of international community’s engagement in Afghanistan, was dismantled under the fallacious assumption that it was no longer needed.

No caso iraquiano, talvez a noção de que o cenário de conflito se prolongava fosse mais clara para as agências humanitárias, até porque muitas delas logo se tornaram alvos dos ataques insurgentes no país. Entre 2003 e meados de 2008, quase nenhuma grande agência humanitária internacional (com exceção do CICV e das agências da ONU) permaneceu no país devido à violência sectária que tomou conta do Iraque no período. Até hoje, a presença das organizações humanitárias no país continua bastante limitada: o MSF retornou em 2008, mas atuando estritamente em zonas mais estáveis, notadamente no Curdistão; Oxfam e *Save the Children* operam no país através de parceiros locais (*implementing partners*) alinhados dentro do NGO

Coordination Committee in Iraq (NCCI)³⁴⁸. World Vision e CARE não operam mais no Iraque, e aparentemente não possuem planos de retorno num curto prazo.

A ausência das grandes organizações humanitárias deu espaço para a pulverização dos recursos oficiais junto a inúmeras agências de menor porte, inclusive agências iraquianas. Isso tornou o esforço de articulação ainda mais frágil no caso iraquiano.

The humanitarian enterprise in Iraq remains a loose constellation of several set of actors: the ICRC, Dunantist-leaning international and Iraqi NGOs operating through direct implementation or remote programming from Amman, Iraqi NGOs, international NGOs and non-profit that are dependent in varying degrees upon, or affiliated with, the MNF-I [Multinational Forces in Iraq], and the UN agencies (UNHCR, UNICEF, WFP, WHO [World Health Organization, Organização Mundial da Saúde], and OCHA). Sharp differences over humanitarian principles persist between agencies striving to remain at arms length from the MNF-I (and, in some locations, from Iraqi authorities) in order to safeguard their ability to operate, and the UN agencies, some international NGOs and non-profit corporations that remain reliant on the MNF-I for security and other forms of support³⁴⁹.

As Nações Unidas continuaram distantes de um papel protagonista na coordenação dos esforços humanitários. Tanto no Afeganistão como no Iraque, as missões da ONU continuaram politicamente vinculada aos esforços políticos das forças interventoras estrangeiras, o que manteve o distanciamento entre ONU e agências humanitárias no que tange à coordenação dos esforços. Os efeitos dos ataques ao Canal Hotel em Bagdá pioraram o contexto da atuação da ONU nestes países: o aparato de segurança montado para proteger os profissionais das agências onusianas acabou ampliando a distância entre elas e a população local. A preocupação com a segurança e a necessidade de manter uma missão básica nestes países resultou

³⁴⁸ Logo após a invasão, diversas organizações humanitárias montaram um grupo próprio de articulação, o *NGO Coordination Committee in Iraq* (NCCI), que serve até hoje como um dos principais espaços multiagências no Iraque, inicialmente como uma alternativa à articulação oficial da UNAMI e da APC. No decorrer do tempo, e principalmente com a piora na violência sectária no país a partir de 2004, o NCCI passou a servir também como um espaço para promover e incentivar o surgimento de agências iraquianas, que por sua vez se tornaram *implementing partners* das grandes agências humanitárias que se retiraram no país a partir do final de 2003.

³⁴⁹ Hansen (2008), p. 7.

naquilo que Hansen (2008, p. 7) chama de “síndrome do Canal Hotel”: uma tendência de aversão ao risco, que acaba limitando o espaço e as condições de ação em cenários críticos como o afegão e o iraquiano³⁵⁰.

Um elemento que tornou ainda mais problemática a atuação humanitária nestes países foi o financiamento dos esforços humanitários no decorrer do tempo. Ao mesmo tempo em que as condições para o provimento da ajuda se complicavam e o cenário humanitário piorava no Afeganistão e no Iraque, os recursos destinados para a ajuda humanitária – que nos primeiros anos eram abundantes, conforme apresentado anteriormente – foram diminuindo. Nos anos seguintes, o *boom* financeiro humanitário causado pelo tsunami asiático de dezembro de 2004 e a crise em Darfur (Sudão) acabaram canalizando os recursos e os esforços humanitários antes destinados para a Ásia Central e para o Golfo Pérsico. No final da década, enquanto o Afeganistão ainda se mantinha como um recipiente relevante de ajuda humanitária (mesmo sem a atenção que recebia no começo da década), o Iraque perdeu espaço³⁵¹. Este cenário limitou ainda mais as atividades humanitárias nestes países, como apontou o OCHA em 2010.

Insufficient funding has seriously constrained the implementation of UN and NGO assistance projects in Iraq (...). Many projects have not begun. As of 8 July 2010, the 2010 IHAP [Iraq 2010 Humanitarian Action Plan] was only 31% funded. Of this amount, \$36 million, or 62% of the total available for 2010 is carry-over from 2009. New donors' contributions are a mere 12% (\$22.3 million) of total requirements for 2010. The apparent lack of donor support for the humanitarian and early recovery interventions in Iraq places immense pressure on agency operations³⁵².

O resultado humanitário deste contexto não poderia ser pior, como mostra o texto do CAP 2012 para o Afeganistão.

³⁵⁰ “(...) the UN's humanitarian agencies are still shackled to their MNF-I minders by draconian, one-size-fits-all security policies, and hobbled by a culture of victimhood and risk aversion. Security decisions are highly centralized and are taken far away in New York by the UN Department of Safety and Security (UNDSS), which approves or rejects all movement of international staff with an average turnaround time of 21 days”. Ibid.

³⁵¹ Ver Anexo Tabela 3.

³⁵² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2010), "Iraq 2010 Humanitarian Action Plan - Mid-Year Review", in: <http://www.unocha.org/cap/appeals/mid-year-review-humanitarian-action-plan-iraq-2010>

Humanitarian conditions in Afghanistan have steadily deteriorated in recent years due to the protracted conflict and recurrent natural disaster—particularly drought, flash floods, and other extreme weather. An intensified conflict in 2011 caused further civilian casualties and displacement, delayed humanitarian action and disrupted essential services. The planned withdrawal of the International Security Assistance Force (ISAF) from Afghanistan over the next three years risks disrupting local economies and hindering humanitarian and development action.

Resurgent conflict across the country and endemic environmental hazards render the majority of Afghanistan's 30.4 million people chronically or acutely vulnerable. While coping mechanisms and some forms of assistance do exist, the seemingly endless cycle of human suffering continues unabated.

Key humanitarian indicators have steadily deteriorated in Afghanistan in recent years as a result of protracted conflict, recurrent environmental hazards and a combination of under-development and development failure.

(...) Infant mortality rate is estimated at 191 per 1,000 live births and the maternal mortality ratio at 1,600 per 100,000 live births, second-highest in the world. National estimates of populations without access to basic services sit at 5.4 million, including 4.4 million females. (...) there is one health worker per 7,000 Afghans, and—perhaps more striking—one female health worker per 23,000 Afghan females. Moreover, the dispersal of these professionals is largely in the centre and north of the country, leaving large swaths of the country uncovered³⁵³.

No Iraque, a situação humanitária melhorou sensivelmente após 2008, com a diminuição da violência sectária que marco os cinco primeiros anos após a queda de Saddam Hussein. No entanto, os efeitos de quase uma década de conflito, acumulados com as pressões das décadas anteriores de guerra e sanções, resultaram num país onde 23% de sua população vivem abaixo da linha da pobreza – sendo a maior parte formada por famílias lideradas por viúvas das décadas de guerra –, que possui um dos maiores contingentes de refugiados urbanos do mundo (em especial profissionais

³⁵³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), "Consolidated Appeal for Afghanistan", 15/12/2011, in: <http://www.unocha.org/cap/appeals/consolidated-appeal-afghanistan-2012>

liberais, acadêmicos e outros setores de classe média, segundo o OCHA)³⁵⁴ e um número expressivo de deslocados internos (cerca de 2,7 milhões, segundo o ACNUR)³⁵⁵.

³⁵⁴ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), "Regional Response Plan for Iraqi Refugees 2012", 24/02/2012, in: <http://www.unocha.org/cap/appeals/regional-response-plan-iraqi-refugees-2012>

³⁵⁵ USA for UNHCR, "Displaced families face ongoing challenges", Iraq Refugee Emergency, in: http://www.unrefugees.org/site/c.lfIQKSOWFqG/b.4950813/k.653D/Iraq_Refugee_Emergency.htm

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Crescimento da ajuda, declínio do humanitarismo?³⁵⁶

A história do humanitarismo e da prática humanitária é uma história de adaptações, de ambições combinadas com limitações, de oportunidades combinadas com desafios. Vimos na Parte I deste trabalho que o desenvolvimento histórico da prática humanitária envolveu mudanças profundas nos sujeitos, nos propósitos e nos objetos da ajuda. Não foram mudanças fáceis: cada crise traz consigo um elemento novo que antes era ignorado ou desconhecido pelos agentes humanitários. Exatamente por isso, a prática humanitária em si tem uma capacidade relevante de adaptação – mas, como já citado, este não é um processo simples, e as experiências das últimas décadas mostraram que talvez o ritmo da adaptação tenha sido superado pela rapidez das crises em campo.

Como o que vemos hoje no debate sobre o "sistema internacional" e a sua incapacidade de lidar com os processos políticos, econômicos, sociais e culturais do mundo atual, o "sistema humanitário" também parece inadequado diante do mundo conflituoso que ele confronta. As promessas de uma ajuda que liberta, autonomiza, que provém as bases para o desenvolvimento humano, não se concretizaram de forma alguma. Ironicamente, observa-se paralelamente um preocupante distanciamento entre aqueles que entregam a ajuda e os que a recebem.

As experiências humanitárias das últimas duas décadas deixaram claro que a política se tornou uma parte intrínseca do humanitarismo. Isto não significa que anteriormente a política e o humanitarismo fossem elementos incongruentes ou isolados entre si; o que as crises dos anos 1990 e 2000 fizeram foi “escancarar” isto para o mundo humanitário, para aqueles que se dedicam à ajuda, ao auxílio àqueles

³⁵⁶ Título adaptado do editorial da revista *The Lancet*, "Growth of aid and the decline of humanitarianism", 23/01/2010. Disponível em:

[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)60110-9/fulltext?_eventId=login](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)60110-9/fulltext?_eventId=login)

que necessitam em situação crítica. Esta “conscientização” do papel da política na prática humanitária resultou no debate sobre a politização da ajuda. No entanto, ainda que os humanitários tenham hoje consciência do peso da política no provimento da ajuda, não existe um consenso sobre o papel da política per se na prática humanitária - e talvez jamais haja um consenso sobre isso.

Prestar a ajuda não é um ato neutro. Ele pode ter uma motivação neutra, um objetivo neutro diante de um cenário complexo e crítico, mas o que este ato produz não é neutro: ele salva vidas de pessoas que simplesmente morreriam nas “circunstâncias normais” de um conflito. A ajuda humanitária desafia esta lógica, ao questionar se “todas essas mortes são mesmo necessárias”. Como Bradol (2004, p. 6) aponta, “[the] humanitarian action is primarily addressed to those whose right to exist clashes with the indifference or overt hostility of others”. Neste sentido, pensar na neutralidade da ajuda a partir do que ela produz é bastante problemático. Ela subverte a ordem estabelecida e, por razões éticas, religiosas, ideológicas ou simplesmente por simpatia àquele que sofre, desafia o resultado final desta ordem. Ela muda a lógica do conflito, impondo novos elementos a ele, que acabam modificando a dinâmica, os interesses e mesmo os atores envolvidos no conflito.

Esta face “subversiva” da ajuda convenceu a muitos no mundo humanitário de que a ajuda poderia servir para resgatar as pessoas, mais do que simplesmente aliviar temporariamente seu sofrimento. A neutralidade enquanto “regra de ouro” do humanitarismo moderno parecia ser apenas uma forma de ignorar o sofrimento, de fechar os olhos para aquilo que o causava. Foi esta sensação que alimentou os primeiros debates sobre uma nova prática humanitária, ainda no final dos anos 1960. No entanto, foi apenas nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, que esta nova prática pôde ser pensada com mais propriedade – e, em alguns casos, posta em ação.

Os valores hoje destinados para ajuda humanitária, tanto em situação de conflito quanto em catástrofes naturais, são muito maiores que o valor que as agências conseguiam angariar de seus doadores no final dos anos 1980. O discurso humanitário, da atenção e da proteção dos necessitados, ganhou espaço político relevante, nas vozes e nos documentos oficiais do Conselho de Segurança, da Casa

Branca, da Downing Street, e de outros centros políticos internacionais. Ainda assim, o “céu” convive com o “inferno” da realidade em campo. A ideia de uma ajuda humanitária que servisse para “libertar”, ao invés de apenas aliviar o sofrimento momentâneo, atraiu o interesse de muitos profissionais humanitários que tinham assistido horrorizados e apáticos o cerco servo-bósnio a Srebrenica e aos campos de refugiados ruandeses transformados em “santuários” militarizados.

No entanto, libertar é diferente de aliviar; é uma ação que requer capacidades e habilidades que poucos possuem e/ou tem condições de mobilizar. Antes de correr de encontro àqueles a serem libertados, os humanitários precisaram correr em direção àqueles que tinham condições de apoiar esta libertação. Em casos extremos, isto significou correr em direção àqueles que também eram partes no conflito.

David Rieff (2003) afirma que os humanitários deixaram de lado uma ação minimalista e pragmática e se direcionaram para um projeto maior que envolvia a pacificação, a democratização e a liberalização (social, política e, em certos aspectos, econômica) das zonas de conflito do planeta. Ao fazerem isso, eles se vincularam definitivamente aos atores políticos e econômicos globais, o que corroeu "por dentro" os pilares da neutralidade e da independência da ajuda. As afirmações de Rieff podem soar excessivamente dramáticas, mas elas lançam luz a alguns pontos que evidenciam a "inadequação" da prática humanitária atual.

Ao expandir sua agenda e suas atividades, os agentes humanitários tornaram dependentes dos recursos doados pelos principais governos; num processo dinâmico, a maior disponibilidade de recursos alimentava a expansão das agências existentes e o surgimento de outras organizações menores, o que por sua vez alimentou uma maior competição pelos recursos oficiais. Na medida em que as agências aumentavam em número e em tamanho, e a disponibilidade de recursos variava de acordo com as crises momentâneas, a competição ganhava maiores dimensões, o que deu poder de barganha evidente para aqueles que determinam a disponibilidade de recursos no mercado - os maiores doadores.

O resultado da ajuda não é neutro - e exatamente por isso os grandes governos doadores se voltaram para a prática humanitária como um instrumento de política externa para repelir crises indesejáveis – como Darfur – ou para justificar opções político-militares – como as operações da OTAN na Líbia durante as revoltas contra o governo de Muammar al-Gaddafi. Obviamente, os Estados podem ter assumidos percepções ou preocupações morais, que justificassem um direcionamento específico dos esforços políticos, econômicos e militares para auxiliar nos esforços humanitários. Porém, os governos doadores também obtiveram ganhos estratégicos com essas “preocupações morais”, principalmente aqueles que alinharam a ajuda humanitária aos seus demais instrumentos e objetivos de política externa.

Se pensar na neutralidade da ajuda a partir do que ela produz é problemático para os humanitários, pensar nela a partir do que a motiva é central para a discussão sobre a independência da ajuda. A ajuda pode não ser neutra naquilo que ela produz, mas precisa ser neutra naquilo que a motiva. É difícil imaginar uma ajuda que esteja voltada aos interesses de uma das partes, ou de um ator externo ao conflito, como sendo uma “ajuda humanitária”. Quando aqueles que providenciam a ajuda procuram “ganhar” objetivamente alguma coisa – informação, “mentes & corações”, dinheiro, poder – a moralidade por trás da ajuda se dissipa. A razão de ser das agências humanitárias se esvazia. Isto está diretamente ligado à questão da independência das organizações em situações de conflito. Nos momentos em que a neutralidade da motivação da ajuda não estava clara, a capacidade de ação das agências humanitárias foi debilitada; quando se viu uma associação – real ou meramente perceptiva – entre humanitários e forças político-militares, a ajuda perdeu sua capacidade e sua função no cenário de conflito. A ajuda perdeu seu caráter humanitário, e foi diminuída a um mero instrumento de guerra e de inteligência na “Guerra contra o Terror”.

Afganistão e Iraque são casos excepcionais na seara humanitária. As circunstâncias destas crises foram *sui generis*, o que talvez complique possíveis comparações entre estes casos e outras crises humanitárias. No entanto, os campos afgãos e iraquianos evidenciaram um problema sério que afeta a todo o sistema

humanitário internacional: a distância entre humanitários e recipientes. Na mesma medida em que agências e governos doadores se aproximaram – por vontade própria ou por força das circunstâncias – os humanitários e as populações recipientes se distanciaram, deixando um vácuo delicado no relacionamento entre eles.

Isso afetou a capacidade dos humanitários em perceber as necessidades dos recipientes, e de se comunicar com as populações locais, de estabelecer relacionamentos mais estáveis e seguros. Por sua vez, a capacidade de compreender a dinâmica e os aspectos políticos de cada crise foi empobrecida, o que tornou ainda mais problemática a adoção de um discurso politizado para a ajuda. O que muitos humanitários compreendiam como uma “tarefa libertadora”, os recipientes podiam entender como uma simples manifestação imperialista ocidental, que ignora as reais necessidades e que apenas serve para os agentes político-militares estrangeiros envolvidos em determinada crise.

O distanciamento entre ajuda e recipiente surge como o problema que mais atinge o *ethos* do humanitarismo. Este não é um desafio simples: isso passa pela necessidade de conhecer seus recipientes, de observar as suas reais necessidades, de dar voz a eles sobre decisões que afetem sua manutenção e seu futuro, de estar *accountable* a eles sobre os impactos das atividades humanitárias. Ou seja, isso significa pensar no que se configura a prática humanitária, em quais são seus objetivos, instrumentos e sua natureza.

Em janeiro de 2010, a revista britânica *The Lancet* publicou um editorial, onde avaliava o desempenho das organizações humanitárias no atendimento às vítimas do terremoto que devastou Porto Príncipe, capital do Haiti. Para a revista, as agências tinham se tornado excessivamente competitivas por recursos e por atenção da opinião pública, o que se refletia na dificuldade de articular os esforços humanitários em campo. O título do editorial questionava se o aumento da ajuda não teria resultado na decadência do humanitarismo.

O questionamento sobre a decadência do humanitarismo parece ser exagerado, mas nos remete a uma consideração importante: a inadequação do sistema humanitário moderno. Este é um sistema que adquire cada vez mais robustez financeira e capacidade de ação, mas que perde na mesma medida a essência do imperativo humanitário. A defesa deste imperativo não está na neutralidade intransigente, nem na politização aberta, mas sim na clareza sobre o que é a ajuda, sobre suas pretensões, seus agentes, e suas motivações. O humanitarismo não está em declínio, mas está demorando a reagir diante dos desafios que se acumulam – ou seja, a sua capacidade de adaptação está cada vez mais ameaçada pela velocidade das crises humanitárias que surgem a cada dia. O custo desta demora se reflete nas dificuldades de ação, nos dilemas de financiamento, nas dúvidas quanto à integração da ajuda dentro de um quadro maior de ações político-militares, e nos problemas de coordenação. Numa dimensão mais dramática, a demora também se reflete nas populações recipientes, naqueles que precisam da ajuda para sobreviver ou para se recuperar. Olhando o panorama no momento da conclusão deste trabalho (2012), vemos que este é um debate a ser feito, ao mesmo tempo em que novas crises surgem e impõem mais desafios à prática humanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos, Livros e Trabalhos Acadêmicos

ABBOTT, Chris. "Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention". In: Global Dialogue, vol. 7, n. 1-2 - Humanitarian Intervention (2005). Disponível em: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=326> Acessado em 20 jul. 2012.

AL SAMARAIE, Nasir A. "Humanitarian implications of the wars in Iraq". In: International Review of the Red Cross, vol. 89, n. 868, 2007, pp. 929-942.

ALLEN, Tim; & STYAN, David. "A right to intervene? Bernard Kouchner and the new humanitarianism". In: Journal of International Development, Vol. 12, n. 6, 2000, pp. 825-842.

ALTINGER, Laura; & TORTELLA, Virginia. "The private financing of humanitarian action, 1995-2005". HPG Background Paper. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2007.

ANDERSON, Mary B. *Do No Harm: How aid can support peace – or war*. Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999.

ANTIORTA, Juvena B. *ODA Trend Updates: Some Perspective on Donors and NGO Experiences*. Official Development Assistance Watch, 2007.

BARNETT, Michael. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Edição Kindle/Amazon.com. Ithaca, Cornell University Press, 2011.

_____; & WEISS, Thomas G. "Humanitarianism – A Brief History of the Present". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 1-48

_____; & SNYDER, Jack. "The Grand Strategies of Humanitarianism". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 143-171.

BETTATI, Mario. *Le Droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*. Paris, Odile Jacob, 1987.

_____. "ONU et l'action humanitaire". In: Politique étrangère, n. 3, 1993, pp. 641-65.

_____. "Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger". In: Outre-terre, n. 20, 2007, pp. 381-389.

BORTON, John (org.). "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III Principal Findings". Network Paper 16, Overseas Development Institute, 1996. Disponível em: <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper016.pdf> Acessado em: 20 jul. 2012.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Relatório do Secretário-Geral nos termos da declaração aprovada pela Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, 31/01/1992. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.htm> Acessado em: 20 jul. 2012.

BRADOL, Jean-Hervé. "The Sacrificial International Order and Humanitarian Action". In: WEISSMAN, Fabrice (org.). *In the Shadow of 'Just Wars': Violence, Politics and Humanitarian Action*. Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 1-24.

BRAUMAN, Rony. *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*. Prefácio de Tzvetan Todorov. Paris, Éditions du Cygne, 2009.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Ann Arbor, Harvester Wheatsheaf/University of Michigan, 1991.

CALAS, François, & SALIGNON, Pierre. "Afghanistan: from 'Militant Monks' to Crusaders". In: WEISSMAN, Fabrice (org.). *In the Shadow of 'Just Wars': Violence, Politics and Humanitarian Action*. Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 66-87.

CALHOUN, Craig. "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 73-97.

CHANDLER, David. "The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda". In: Human Rights Quarterly, The John Hopkins University Press, vol. 23, 2001, pp. 678-700.

CHOPRA, Jarat; & WEISS, Thomas G. "Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention". In: Ethics & International Affairs, vol. 6, 1992.

DE TORRENTE, Nicolas. "Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War". In: Harvard Human Rights Journal, vol. 17, 2004, pp. 1-29.

DELAHUNTY, Robert J., & YOO, John. "The 'Bush Doctrine': Can Preventive War Be Justified?". In: Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 32, n. 3, pp. 1-25.

DIAMOND, Larry. "Promoting Democracy". In: Foreign Policy, n. 87, 1992, pp. 25-46.

DIPRIZIO, Robert C. *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002.

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, Cornell University Press, 2003.

DONINI, Antonio. "Afghanistan: Humanitarian under Threat". Briefing Paper. Feinstein International Center, Tufts University, 2009. Disponível em: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/22520580/Donini-Afghanistan.pdf?version=1> Acessado em: 20 jul. 2012.

_____. "Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?". In: *International Review of the Red Cross*, vol.92, n. 880, 2010.

DONINI, Antonio; WALKER, Peter; & MINEAR, Larry. "Between Cooperation and Irrelevance: Humanitarian Action after Iraq". In: *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, Vol. 17, nº 3, 2004, pp. 260-272.

_____. "The Future of Humanitarian Action: Mapping the Implications of Iraq and Other Recent Crises". In: *Disasters*, Vol. 28, n. 2, 2004, pp. 190-204.

DUNANT, J. Henry. *A Memory of Solferino*. Geneva, International Committee of the Red Cross, 2007.

ESTEVES, Paulo. "A Paz Democrática e a Normalização da Sociedade Internacional". In: NASSER, Reginaldo M. (org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo, Editora UNESP/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009, p. 35-46.

EVANS, Gareth. "Foreign Policy and Good International Citizenship". Discurso do Ministro de Relações Exteriores da Austrália, 06/03/1990. Disponível em: http://www.gevans.org/speeches/old/1990/060390_fm_fpandgoodinternationalcitizen.pdf Acessado em: 20 jul. 2012.

FEARON, James. "The Rise of Emergency Relief Aid". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 49-72.

FIXDAL, Mona, & SMITH, Dan. "Humanitarian Intervention and Just War". In: *Morshon International Studies Review*, Vol. 42, n. 2, 1998, pp. 283-213.

FOLEY, Conor. *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. London, Verso, 2010.

FORSYTHE, David. *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões*. Trad. Raquel Ramallete. 31ª edição. Petrópolis, Vozes, 2006.

GORDON, Stuart. "Military-Humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq (2003): Reforging Certainties?". In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein International Center, 2004. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/101> Acessado em: 20 jul. 2012.

GOUREVITCH, Philip. *Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias: Histórias de Ruanda*. Trad. José Geraldo Couto. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

GREENAWAY, Sean. "Post-Modern Conflict and Humanitarian Action: Questioning the Paradigm". In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein International Center, 1999. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/145> Acessado em: 20 jul. 2012.

GRIFFIN, Keith. "Foreign Aid after the Cold War". In: *Development and Change*, Vol. 22, 1991, pp. 645-685.

GRUNEWALD, François; DE GEOFFROY, Véronique. "State Humanitarianism/Private Humanitarianism: What Form Should It Take?". In: GIBBONS, Pat; PIQUARD, Brigitte (eds.). *Working in Conflict – Working on Conflict: Humanitarian Dilemmas and Challenges*. Bilbao, University of Deusto, 2006, p.63-82.

HANSEN, Greg. "Iraq: more challenges ahead for a fractured humanitarian enterprise". Briefing Paper, Humanitarian Agenda 2015. Feinstein International Center, Tufts University, 2008. Disponível em: https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21936478/hansen_iraq_BP.pdf?version=1 Acessado em: 20 jul. 2012.

HASKELL, Thomas L. "Capitalism and the Origins of the Humanitarian Sensibility, Part I". In: *The American Historical Review*, Vol. 90, n. 2, 1985, pp. 339-361.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991*. 2ª edição, 31ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HUBERT, Don; BRASSARD-BOUDREAU, Cynthia. "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein

International Center, 2010. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863> Acessado em: 20 jul. 2012.

Humanitarian Policy Group. "Humanitarian action in Iraq: putting the pieces together". HPG Policy Brief 30. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2008.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

ISHAY, Micheline R. *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley, University of California Press, 2004.

JAMES, Eric. "Two Steps Back: Relearning the Humanitarian-Military Lessons Learned in Afghanistan and Iraq". In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein International Center, 2003. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/70> Acessado em: 20 jul. 2012.

JOHNSON, Chris. "Afghanistan and the 'war on terror'". In: MACRAE, Joanna, & HARMER, Adele (org.). "Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues". HPG Report 14. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2003, pp. 49-62.

KALDOR, Mary. *New & Old Wars - Organized Violence in a Global Era*. 2ª edição. Cambridge, Polity Press, 2006.

KENNEDY, Denis. "Humanitarian NGOs and the Norm of Neutrality: A Community Approach". Paper apresentado na 49ª Convenção Anual da *International Studies Association (ISA)* Bridging Multiple Divides, San Francisco, EUA, Março 2008. Disponível em: http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISA_humanitarianNGOSnormneutrality.pdf Acessado em: 20 jul. 2012.

_____. "Advancing the Normative Frame: A Community Approach to Humanitarian Practices of Neutrality". In: *Journal of Global Change and Governance*, Vol. 3, n. 1, 2009, pp. 1-22.

KOUCHNER, Bernard; & BETTATI, Mario. *Le devoir d'ingérence: Peut-on les laisser mourir?*. Paris, Denoel, 1987.

LEEBAW, Bronwyn. "The Politics of Impartial Activism: Humanitarianism and Human Rights". In: *Perspectives on Politics*, vol. 5, n. 2, 2007, pp. 223-239.

LISCHER, Sarah K. "Military Intervention and the Humanitarian 'Force Multiplier'". In: *Global Governance*, vol. 13, 2007, pp. 99-118.

MACRAE, Joanna (org.). "The new humanitarians: a review of trends in global humanitarian action". HPG Report 11. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2002.

MACRAE, Joanna et alli. "Uncertain power: the changing role of official donors in humanitarian action". HPG Report 12, Humanitarian Policy Group. London, Overseas Development Institute, 2002.

MACRAE, Joanna, & LEADER, Nicholas. "The Politics of Coherence: Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era". HPG Briefing n. 1. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2000. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/371.pdf> Acessado em: 20 jul. 2012.

MINEAR, Larry; VAN BAARDA, Ted; & SOMMERS, Marc. "NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis". Occasional Paper #36, The Thomas J. Watsons Jr. Institute for International Studies. Providence, Brown University, 2000. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6619C68702463E01C1256C2200249CF7-natokosovo36.pdf> Acessado em: 20 jul. 2012.

NEWMAN, Saul. "War on Terror". In: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, 1ª edição, 2012.

O'BRIEN, Paul. "Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente". In: Harvard Human Rights Journal, vol. 17, 2004, pp. 31-39.

OGATA, Sadako. *The Turbulent Decade: Confronting The Refugee Crises of the 1990s*. New York, W.W. Norton, 2005.

PADILHA, Maria I. C. de Souza; MANCIA, Joel R. "Florence Nightingale e as irmãs de caridade: revisitando a história". In: Revista Brasileira de Enfermagem, vol. 58, n. 6, pp. 723-726.

PANTULIANO, Sara et alli. "Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward". HPG Policy Brief 43. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2011.

POLMAN, Linda. *The Caravan Crisis – What's Wrong With Humanitarian Aid?*. New York, Metropolitan Books, 2010.

PORTER, Toby. "The partiality of humanitarian assistance - Kosovo in comparative perspective". In: The Journal of Humanitarian Assistance, Feinstein International Center, 2000. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/150> Acessado em: 20 jul. 2012.

POWER, Samantha. *Genocídio: A Retórica Americana em Questão*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2004.

_____. *O homem que queria salvar o mundo: Uma biografia de Sergio Vieira de Mello*. Trad. Ivo Korytowski. São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

PUGH, Michael. "Military Intervention and Humanitarian Action: Trends and Issues". In: *Disasters*, vol. 22, n. 4, 1998, pp. 339-351.

PUREZA, José M. "Segurança Humana: Vinho Novo em Odres Velhos?". In: NASSER, Reginaldo M. (org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo, Editora UNESP/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009, pp. 22-34.

RIEFF, David. *A bed for the night: Humanitarianism in Crisis*. New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2002.

RIEFFER-FLANAGAN, Barbara A. "Is Neutral Humanitarianism Dead? Red Cross Neutrality: Walking the Tightrope of Neutral Humanitarianism". In: *Human Rights Quarterly*, The John Hopkins University Press, vol. 31, 2009, pp. 888-915.

RUDD, Gordon W. *Humanitarian Intervention: Assisting the Iraqi Kurds in Operation Provide Comfort*, 1991. Washington DC, Department of the Army, 2004.

RUFIN, Jean-Christophe. *L'aventure humanitaire*. Paris, Gallimard, 2001.

SEIPLE, Chris. *The U.S. Military/NGO Relationship in Humanitarian Interventions*. Washington DC, Peacekeeping Institute, Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College, 1996.

SLIM, Hugo. "Humanitarianism with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action". Trabalho apresentado para a conferência da *International Council of Voluntary Agencies (ICVA)* NGOs in a Changing World Order: Dilemmas and Challenges, Genève, Fevereiro 2003. Disponível em: <http://www.icva.ch/doc00000935.html> Acessado em: 20 jul. 2012.

_____. "Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: an agenda for peace?". In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, Feinstein International Center, 1995. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/64> Acessado em: 20 jul. 2012.

STEIN, Janice G. "Humanitarian Organizations: Accountable - Why, to Whom, for What, and How?". In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (eds.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 124-142.

TERRY, Fiona. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca, Cornell University Press, 2002.

_____. "The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of the humanitarian action". In: International Review of the Red Cross, vol. 92, n. 880, 2010.

UETA, Andres S. I. *Intervenções Humanitárias: um debate introdutório sobre ascríticas e sobre as justificativas morais*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

VAUX, Tony. "Humanitarian Trends and Dilemmas". In: Development in Practice, Vol. 16, nº3/4, Junho 2006, pp. 240-254.

VÄYRYNEN, Raimo. "More Questions than Answers: Dilemmas of Humanitarian Action". In: Peace & Change, Vol. 24, n. 2, 1999, pp. 172-196.

WALKER, Peter; & MAXWELL, Daniel. *Shaping the Humanitarian World*. Edição Kindle/Amazon.com. New York & London: Routledge, 2008.

WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Prefácio de Gareth Evans. Cambridge, Polity Press, 2007.

WEISSMAN, Fabrice. "Silence Heals... from the Cold War to the War on Terror, MSF Speaks Out: A brief history". In: MAGONE, Claire; WEISSMAN, Fabrice; & NEUMAN, Michael (org.). *Humanitarian Negotiations Revealed - The MSF Experience*. Londres, C. Hurst & CO., 2011, pp. 177-198.

WOODS, Ngaire. "The shifting politics of foreign aid". In: International Affairs, Vol. 81, n. 2, 2005, pp. 393-409.

ZWITTER, Andrej. "Humanitarian Action on the Battlefields of the Global War on Terror". In: The Journal of Humanitarian Assistance, Feinstein International Center, 2008. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/223> Acessado em: 20 jul. 2012.

Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (acessadas em 20 jul. 2012)

Nº 43/131, "Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations". 08/12/1988, <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>

Nº 45/100, "Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations", 14/12/1990, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r100.htm>

Nº 46/182, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", 19/12/1991, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (acessadas em 20 jul. 2012)

Nº 688, 05/04/1991, <http://www.fas.org/news/un/iraq/sres/sres0688.htm>

Nº 733, 23/01/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/92/IMG/NR001092.pdf?OpenElement>

Nº 794, 03/12/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf?OpenElement>

Nº 814, 26/03/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement>

Nº 837, 06/06/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/332/32/IMG/N9333232.pdf?OpenElement>

Nº 713, 19/09/1991, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement>

Nº 743, 21/02/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>

Nº 764, 13/07/1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/23/IMG/NR001123.pdf?OpenElement>

Nº 819, 16/04/1993, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/221/90/IMG/N9322190.pdf?OpenElement>

Nº 1160, 31/03/1998, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement>

Nº 1199, 23/09/1998, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>

Nº 1973, 17/03/2011, in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>

Sítios eletrônicos (acessados em 20 jul. 2012)

Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)
<http://www.alnap.org/>

Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) <http://www.unhcr.org/>

CARE Estados Unidos/Internacional <http://www.care.org/>

Financial Tracking Service <http://fts.unocha.org/>

Global Humanitarian Assistance <http://globalhumanitarianassistance.org/>

Humanitarian Accountability Partnership - HAP International <http://www.hapinternational.org/>

Integrated Regional Information Networks <http://www.irinnews.org/>

InterAction <http://www.interaction.org/>

International Committee of the Red Cross <http://www.icrc.org/>

International Review of the Red Cross <http://www.icrc.org/eng/resources/international-review/index.jsp>

Médecins Sans Frontières <http://www.msf.org/>

NGO Coordinaton Committee for Iraq <http://www.ncciraq.org/>

Overseas Development Institute <http://www.odi.org.uk/>

Oxfam International <http://www.oxfam.org/>

People in Aid <http://www.peopleinaid.org/>

ReliefWeb <http://reliefweb.int/>

Save the Children International <http://www.savethechildren.net/>

The Journal of Humanitarian Assistance <http://sites.tufts.edu/jha/>

The Sphere Project - Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. <http://www.sphereproject.org/>

United Kingdom Department for International Development <http://www.dfid.gov.uk/>

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) <http://www.unocha.org/>

United States Agency for International Development <http://www.usaid.gov/>

Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies (VOICE) <http://www.ngovoice.org>

World Vision International <http://www.wvi.org/wvi/wviweb.nsf/>

ANEXOS

TABELA 1

Relação entre ajuda humanitária e ajuda oficial para o desenvolvimento (*official development assistance, ODA*), destinadas pelos membros do DAC/OCDE para países em desenvolvimento e recipientes multilaterais, 1981-2010 (US\$ milhões, 2010)

Ano	ODA	A.H.	Ano	ODA	A.H.	Ano	ODA	A.H.
1981	55304,93	795,3	1991	85522,1	4020,26	2001	62998,58	2965,67
1982	57069,94	791,47	1992	69308,05	3414,29	2002	72474,54	4117,91
1983	58272,69	860,95	1993	68350,98	4163,04	2003	88748,15	5489,4
1984	67082,76	1063,79	1994	66902,65	2746,8	2004	87567,48	6226,31
1985	64518,47	1399,98	1995	65029,23	3205,72	2005	112019,3	9122,7
1986	63192,44	1398,19	1996	61967,8	2392,33	2006	110944,1	7356,48
1987	64748,05	970,95	1997	58045,24	2237,66	2007	98685,82	7442,1
1988	72729,23	1271,34	1998	61373,91	2867,01	2008	116209,5	8992,76
1989	66910,81	1408,21	1999	63456,47	6781,45	2009	106521,5	9338,69
1990	88115,29	1750,06	2000	63971,1	3184,39	2010	117753,7	10263,62

Fonte: DAC/OCDE (julho/2012)³⁵⁷

Gráfico A: Evolução ODA, 1981-2010 (US\$ milhões, 2010)

³⁵⁷ Query Wizard for International Development Statistics (<http://stats.oecd.org/qwids/>), OCDE.

Gráfico B: Evolução percentual da ajuda humanitária oficial dentro da ODA, 1981-2010

TABELA 2

Cinco principais doadores (DAC/OCDE) de ajuda humanitária oficial (vinculada à ODA), 1995-2009 (US\$ milhões, 2010)

<u>1995</u>		<u>1996</u>		<u>1997</u>		<u>1998</u>	
EUA	963,64	EUA	820,87	EUA	606,3	EUA	686,42
ALEMANHA	474,18	NORUEGA	372,49	HOLANDA	314,08	NORUEGA	405,8
NORUEGA	391,41	R. UNIDO	271,97	R. UNIDO	205,69	HOLANDA	327,25
R. UNIDO	327,38	SUÉCIA	179,6	SUÉCIA	174,45	R. UNIDO	203,38
HOLANDA	279,56	ITÁLIA	179,51	ALEMANHA	117,68	JAPÃO	168,65
Total Geral	3205,72	Total Geral	2392,33	Total Geral	2237,66	Total Geral	2867,01
Percentual	74,50%	Percentual	76,26%	Percentual	63,33%	Percentual	62,48%
<u>1999</u>		<u>2000</u>		<u>2001</u>		<u>2002</u>	
EUA	3350,7	EUA	751,24	EUA	856,97	EUA	1580,49
JAPÃO	454,75	R. UNIDO	445,8	R. UNIDO	344,76	R. UNIDO	502,5
NORUEGA	417,17	HOLANDA	407,57	ALEMANHA	257,96	ALEMANHA	278,23
CANADÁ	309,35	SUÍÇA	227,3	NORUEGA	253,59	SUÉCIA	261,69
SUÍÇA	301,21	ALEMANHA	176,17	SUÉCIA	212,58	NORUEGA	242,33
Total Geral	6781,45	Total Geral	3184,39	Total Geral	2965,67	Total Geral	4117,91
Percentual	71,27%	Percentual	71,11%	Percentual	64,97%	Percentual	69,58%

<u>2003</u>		<u>2004</u>		<u>2005</u>		<u>2006</u>	
EUA	3248,48	EUA	2934,41	EUA	4393,34	EUA	2985,56
R. UNIDO	637,07	R. UNIDO	512,28	JAPÃO	735,05	R. UNIDO	772,13
NORUEGA	285,6	HOLANDA	375,27	R. UNIDO	607,54	HOLANDA	406,35
SUÉCIA	249,01	SUÉCIA	252,53	HOLANDA	548,99	JAPÃO	404,69
AUSTRÁLIA	203,07	NORUEGA	222,45	NORUEGA	450,16	ALEMANHA	381,9
Total Geral	5489,4	Total Geral	6226,31	Total Geral	9122,7	Total Geral	7356,48
Percentual	84,22%	Percentual	68,74%	Percentual	73,83%	Percentual	67,30%
<u>2007</u>		<u>2008</u>		<u>2009</u>		<u>2010</u>	
EUA	3297,41	EUA	4547,43	EUA	4754,8	EUA	5612,33
CANADÁ	612,62	R. UNIDO	594,97	R. UNIDO	741,34	JAPÃO	719,78
HOLANDA	543,27	ESPANHA	397,57	ESPANHA	408,09	R. UNIDO	570,26
R. UNIDO	432,2	JAPÃO	393,89	SUÉCIA	401,32	CANADÁ	524,24
NORUEGA	381,08	CANADÁ	365,84	ALEMANHA	389,13	SUÉCIA	383,29
Total Geral	7442,1	Total Geral	8992,76	Total Geral	9338,69	Total Geral	10263,62
Percentual	70,77%	Percentual	70,05%	Percentual	71,69%	Percentual	74,85%

Fonte: DAC/OCDE (julho/2012)

TABELA 3

Cinco maiores recipientes de ajuda humanitária oficial vinculada à ODA destinada pelos países do DAC/OCDE, 1995-2010 (US\$ milhões, 2010).

<u>1995</u>		<u>1996</u>		<u>1997</u>		<u>1998</u>	
B. Herzegovina	641,1	Ant. Iugoslávia	498,4	B. Herzegovina	529	Palestina	354,4
Ruanda	508,7	B. Herzegovina	416,8	Palestina	284	B. Herzegovina	257,6
Ant. Iugoslávia	492,2	Iraque	396,1	Iraque	281,5	Sudão	200,6
Iraque	354,6	Ruanda	298,3	Afeganistão	249,5	Afeganistão	166
Haiti	335,9	Palestina	195,6	Angola	128,8	Indonésia	134,3
<u>1999</u>		<u>2000</u>		<u>2001</u>		<u>2002</u>	
Sérvia	834,4	Sérvia	713,4	Afeganistão	559,8	Afeganistão	864,8
Ant. Iugoslávia	529,3	Ant. Iugoslávia	288,6	Palestina	364,8	Palestina	470,5
B. Herzegovina	264,1	Palestina	275,7	Sérvia	306,9	Angola	276,4
Albânia	235,5	Etiópia	231,4	Etiópia	212,8	Sudão	264
Palestina	232,5	Afeganistão	164,2	R.D. Congo	185,9	Etiópia	259,6
<u>2003</u>		<u>2004</u>		<u>2005</u>		<u>2006</u>	
Iraque	1162,9	Iraque	1108,3	Sudão	1386,8	Sudão	1380,8
Etiópia	809,6	Sudão	852,6	Indonésia	769	Palestina	587
Afeganistão	495,2	Palestina	567,4	Iraque	684,9	Indonésia	508,4
Palestina	464,5	Etiópia	448,6	Etiópia	665,4	Paquistão	461,2
Sudão	362,2	Afeganistão	435,8	Paquistão	560,9	R.D. Congo	440,3

<u>2007</u>		<u>2008</u>		<u>2009</u>		<u>2010</u>	
Sudão	1323,9	Sudão	1381	Sudão	1321,9	Haiti	1600,3
Palestina	598,1	Afeganistão	867,5	Palestina	987,7	Paquistão	1459,7
R.D. Congo	417,3	Etiópia	836,7	Etiópia	687,5	Sudão	910,9
Iraque	385,8	Somália	553,7	Afeganistão	590,2	Etiópia	636,6
Afeganistão	326,8	Palestina	540,3	R.C. Congo	567,5	Palestina	618

Fonte: Global Humanitarian Assistance, com base em dados do DAC/OCDE³⁵⁸

³⁵⁸ Global Humanitarian Assistance Datastore, “Official Development Assistance”,
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/datastore/>