

Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento

Daniela Nascimento

Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra e Mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza. É Doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela universidade de Coimbra onde é docente, sendo ainda investigadora do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais.

Resumo

Com o final da Guerra Fria, o conceito e a prática da ação humanitária sofreram mudanças significativas. O surgimento das denominadas “emergências humanitárias complexas” tornou claro que as respostas humanitárias tradicionais baseadas nos princípios clássicos de imparcialidade e neutralidade já não eram suficientes ou as mais apropriadas para responder a desafios tão complexos. A década de 90 vê assim emergir um “novo humanitarismo”, que incorpora objetivos mais amplos e de longo prazo, tais como o desenvolvimento e a paz. Contudo, esta nova abordagem ao humanitarismo viu também os seus traços e implicações mais negativos e preocupantes serem reforçados com as respostas militarizadas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, criando dilemas ainda mais complexos às organizações e atores humanitários. Procura-se, com este artigo, traçar a evolução do conceito e prática do humanitarismo, olhando criticamente para as principais tendências que têm caracterizado os mais recentes paradigmas da ajuda e procurando perceber quais os grandes dilemas e desafios que se colocam ao futuro de uma ação humanitária eficaz.

Abstract

From “Old” to “New Humanitarianism”: Dilemmas of Humanitarian Action in Conflict and Post-Conflict Contexts

With the end of the Cold War, both the concept and practice of humanitarian action have significantly changed. The emergence of the so-called ‘complex humanitarian crises’ made it clear that traditional humanitarian responses based on the classical principles of impartiality and neutrality were not sufficient nor the most appropriate to respond to such complex challenges. The 1990s thus saw the emergence of a ‘new humanitarianism’ which incorporates much broader and longer-term objectives, such as development or peace. However, the most negative features and implications have been reinforced with the militarized responses to the terrorist attacks of 9/11, thus creating even more complex problems and dilemmas to humanitarian actors. This article aims at analyzing the evolution of the concept and practice of humanitarianism by critically looking at the main trends that have characterized the most recent aid paradigms and trying to understand the main dilemmas and challenges to an effective humanitarian action today.

Ainda que de forma variável no tempo e nas circunstâncias, a comunidade internacional tem sido permanentemente confrontada com o flagelo da guerra, catástrofes naturais e situações extremas que afetam e colocam em causa as vidas, a dignidade e os meios de subsistência de milhões de pessoas. Com o final da Guerra Fria, as operações humanitárias e de emergência sofreram mudanças significativas. O surgimento das denominadas “emergências humanitárias complexas” tornou claro que as respostas humanitárias tradicionais baseadas nos princípios clássicos de imparcialidade e neutralidade já não eram eficazes nem suficientes para responder a necessidades tão complexas. Esta mudança, juntamente com um certo abuso do termo “humanitário”, criou alguma confusão relativamente à verdadeira natureza e propósitos da ação humanitária. Reconhecendo a natureza multifacetada destes novos conflitos e crises humanas, foi sendo definido e proposto um enquadramento mais coerente e integrado para intervir nesses contextos. A década de 90 vê assim emergir um “novo humanitarismo”, que incorpora objetivos mais amplos e de longo prazo, tais como o desenvolvimento e a paz (Duffield, 2001). Aplicada – ainda que sem grande sucesso – a partir da segunda metade dos anos 90 esta nova abordagem do humanitarismo viu os seus traços e implicações mais negativos e preocupantes – politização, militarização, condicionalidade e erosão dos princípios clássicos – serem reforçados com as respostas militarizadas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, criando problemas e dilemas ainda mais complexos às organizações e atores humanitários (Torrenté, 2004). Procura-se, com esta análise, traçar a evolução do conceito e prática do humanitarismo, olhando criticamente para as principais tendências que caracterizam os mais recentes paradigmas da ajuda e procurando perceber quais os grandes dilemas e desafios que se colocam ao futuro de uma ação humanitária eficaz, sem esquecer os impactos diretos e indiretos da “guerra contra o terrorismo”.

Humanitarismo: o “Velho” e o “Novo”

O conceito e a prática da ação humanitária têm origens e raízes em tradições religiosas e filosóficas recuadas no tempo, mas podemos afirmar que o seu marco fundamental remonta ao século XIV quando, em 1859, o jovem empresário suíço Henri Dunant testemunha a Batalha de Solferino. Indignado e chocado com a brutalidade daquela batalha, Dunant sentiu-se obrigado a ajudar os militares feridos e doentes em pleno campo de batalha, tendo para isso convencido o próprio Napoleão III a libertar os médicos que mantinha prisioneiros, para que auxiliassem os soldados feridos. Depois de Solferino, Dunant regressou à Suíça e colocou em livro as suas memórias (*A Memory of Solferino*, de 1862) e onde defendia que em tempo

de paz, todas as nações deveriam estabelecer sociedades voluntárias de auxílio a feridos e doentes em batalha. Em 1862, juntamente com Gustave Moynier (Presidente da Sociedade de Genebra para o Bem-estar Público) e o General Dufour, decide criar um comitê com o objetivo de garantir auxílio médico e assistência aos soldados feridos em combate. No final de uma conferência em Genebra em 1863, com delegados de 17 países, é então fundado o Comitê Internacional para o Auxílio dos Feridos, embrião do atual Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Barnett, 2011). O emblema da cruz vermelha em fundo branco tornou-se, desde então, símbolo deste movimento humanitário. A importância e simbolismo destes acontecimentos assentam no facto de marcarem a convergência de quatro desenvolvimentos fundamentais na esfera humanitária: a cristalização da ideia de ação humanitária; a institucionalização dessa mesma ideia, com a criação daquela que é hoje a organização internacionalmente reconhecida de socorro às vítimas de crises humanas – o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); a sua codificação em direito internacional humanitário, com a definição, num primeiro momento, do Direito de Haia¹ e, já no pós-II Guerra Mundial, do Direito de Genebra plasmado nas quatro Convenções de 1949 e nos dois protocolos adicionais de 1977²; e a vontade de uma autoridade soberana estar disposta a colocar o imperativo humanitário antes do interesse e segurança nacionais. Envolvendo uma série de atividades e princípios legais que procuravam restringir e limitar a violência e seus efeitos, o humanitarismo clássico é assim caracterizado por uma base normativa e legal específica que inclui normas de direito internacional humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados aplicáveis em contextos de conflitos armados. Esta base garante ao humanitarismo e à ação humanitária uma preocupação especial pela proteção das vidas e dignidade de todos aqueles que não tomam parte no conflito, nomeadamente civis, refugiados ou deslocados internos, assegurando o seu respeito por parte de todos os combatentes (Slim, 2001: 4; Barnett, 2011).

1 Que inclui as duas Convenções de Haia de 1899 e 1907. Estes Tratados são assim conhecidos porque foram adotados nas Conferências de Paz de Haia em 1899 e 1907 e estabelecem as leis e costumes de guerra no sentido estrito, ao definirem as regras que os beligerantes devem seguir na condução das hostilidades.

2 I Convenção de Genebra para a Melhoria da Condição dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Terra, II Convenção para a Melhoria da Condição dos Feridos, Doentes e Naufragados das Forças Armadas no Mar, III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento de Prisioneiros de Guerra e IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra. Os Protocolos Adicionais I e II dizem respeito à aplicação das convenções a vítimas de conflitos internacionais e não-internacionais, respetivamente. Estas Convenções e seus Protocolos estabelecem limites claros à destruição e crimes que são normalmente permitidos em conflitos armados, assim como obrigações precisas para garantir proteção e auxílio às categorias mais vulneráveis das populações.

Na sua abordagem mais clássica existem, portanto, algumas condições subjacentes à concretização de atividades humanitárias, tais como a provisão de assistência e proteção sem qualquer tipo de distinção de raça, cor, pertença religiosa ou étnica. Neste sentido, torna-se fundamental que tal ação seja guiada pelo princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos são assistidos de igual modo e apenas com base na sua necessidade imediata. Nestas situações, a ajuda é prestada tendo em conta apenas as necessidades das vítimas, independentemente de outro tipo de interesses políticos, étnicos, religiosos ou outros (Barnett, 2011; Castilla, 2002: 16). No paradigma clássico, a ação humanitária remete também para a prestação de cuidado e ajuda de forma independente e neutral, sem colocar em vantagem ou desvantagem qualquer das partes em confronto. Geradora não só de consensos mas também de alguma discórdia e alguns questionamentos do ponto de vista da sua eficácia e sentido, a ação humanitária tem sido, desde a sua origem, justificada e legitimada por alguns traços distintivos, tais como a defesa de certos valores e princípios éticos e uma visão do ser humano abstraída de quaisquer ideologias políticas (Rey e Currea-Lugo, 2002: 27; Barnett, 2011). Baseadas nestes pressupostos e princípios partilhados, as ações levadas a cabo pela sociedade civil internacional até à década de 80 em matéria de ação humanitária deram relevância à visão de que esta deveria ser, idealmente, encarada como um direito universal e incondicional, colocando o imperativo humanitário acima de considerações políticas e constrangimentos burocráticos (Duffield, 2001: 77; Barnett, 2011). Cristaliza-se, assim, uma conceção de humanitarismo com um vasto apoio público à escala global. Mas, acompanhando de alguma forma a evolução do mundo, o próprio conceito clássico de “humanitarismo” foi sofrendo mudanças e novas interpretações, ao mesmo tempo que se foi tornando cada vez mais complexo e fragmentado, referindo-se a um leque muito mais variado de situações. Neste contexto, e tal como é sugerido por Hugo Slim, é também importante clarificar que as atividades humanitárias deixaram de estar limitadas às agências humanitárias no sentido clássico. De facto, para além de organizações como o Comité Internacional da Cruz Vermelha ou os Médicos sem Fronteiras que são, por princípio, dedicadas ao trabalho humanitário, uma multiplicidade de outras organizações, governamentais e não-governamentais, foram progressivamente (ainda que não exclusivamente) incluindo preocupações e mandatos humanitários (Slim, 2001: 5; Barnett, 2011).

No início da década de 90 e à medida que emerge uma “nova ordem mundial” caracterizada por importantes mudanças geopolíticas, um número crescente de conflitos violentos, crises humanas de diferente natureza e uma erosão progressiva da distinção entre combatentes e civis, ocorrem mudanças igualmente significativas ao nível da visão tradicional do humanitarismo em virtude das múltiplas “emergências (políticas) complexas”, *i.e.*, crises humanitárias graves de natureza multi-causal, abrangentes e envolvendo todas as dimensões da sociedade e das vidas

de toda a população. No seio das agências das Nações Unidas, uma emergência complexa refere-se, assim, a crises humanas relacionadas com conflitos violentos, envolvendo um elevado grau de rutura política, económica, social e cultural e, refletindo esta condição, requerendo uma resposta abrangente e empenhada por parte da comunidade internacional (Weiss, 1999: 20). No entanto, as respostas às crises humanas e conflitos que marcaram a entrada na década de 90, foram frequentemente confusas e mal concebidas, refletindo uma comunidade internacional preocupada em aliviar o sofrimento humano mas, ao mesmo tempo, mal preparada e partilhando interesses e prioridades muito diferentes. Todos estes fatores contribuíram para situações ainda mais complexas caracterizadas por um misto de paralisia e respostas erradas por parte da comunidade internacional face a crises humanas extremas. Como consequência, começam a surgir críticas intensas ao modelo de ação humanitária de tipo clássico que era prestada em novos cenários de conflito. Estas críticas – que já haviam sido feitas aquando das respostas às crises e fomes do Sudão e da Etiópia nos finais da década de 80 – diziam essencialmente respeito às ações humanitárias fracassadas na Somália, Bósnia e Ruanda e, mais especificamente, ao seu caráter e impacto meramente paliativo e, por isso, insustentável (Terry, 2002; Rieff, 2002). De acordo com os críticos, estas ações eram o exemplo claro da falta de eficácia e profissionalismo das organizações humanitárias clássicas que acabavam mesmo por alimentar e perpetuar os conflitos e as crises através do mau uso da ajuda e da má distribuição dos recursos (Anderson, 1999; Armiño, 2002: 6).³

É neste contexto de crítica que, reclamando corrigir os erros do passado e marcando uma rutura radical com a abordagem clássica, emerge uma nova conceção de humanitarismo, assumidamente mais política e ganhando o apoio crescente de governos doadores, agências multilaterais e organizações não-governamentais. Este denominado “novo humanitarismo” desafiava claramente o paradigma clássico ao considerar que nas novas circunstâncias de conflito e pós-conflito violento, os objetivos tradicionais de salvar vidas e aliviar o sofrimento humano eram meramente paliativos e insuficientes. A ideia fundamental que estava subjacente a esta crítica era que a ação humanitária deveria ter objetivos de médio e longo prazo, tais como a proteção de direitos humanos, desenvolvimento, reconstrução pós-conflito e, em última instância, a promoção da paz (Weiss e Barnett, 2008; Armiño, 2002). Esta tendência estava intimamente relacionada com a ideia de que era cada vez mais fundamental estabelecer uma ligação entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento, objetivo que, ainda que debatido já na década de 80 como resposta a desastres na-

3 Na Bósnia, por exemplo, as agências de ajuda foram frequentemente acusadas de facilitar a própria limpeza étnica que condenavam, fornecendo transporte e abrigo aos Sérvios.

turais, ganhou apoio e força crescente no quadro deste “novo humanitarismo”. O principal argumento, tal como é referido por Anderson e Woodrow (1989), era o de que, longe de contribuir para objetivos de desenvolvimento no longo prazo, a assistência de tipo clássico acabava por repor uma ordem que era anteriormente instável, sem qualquer contributo positivo para o futuro. Nessa medida, tornava-se necessário conceber e levar a cabo intervenções de assistência que contribuíssem, no longo prazo, para o desenvolvimento e para a paz (Anderson e Woodrow, 1989: 2).⁴ Com o “novo humanitarismo” defende-se uma análise mais clara dos contextos em que se atua, procurando uma combinação entre necessidades imediatas e desenvolvimento futuro, reforço dos serviços e estruturas locais, *empowerment*, participação, promoção e proteção dos direitos humanos e contribuição para a construção e consolidação da paz. Longe de neutral, o “novo humanitarismo” emerge, então, como uma resposta, ou mesmo um substituto ou suplemento a uma ideologia claramente demoliberal (Roberts, 1996: 13). Com esta nova abordagem ao humanitarismo, e em parte como consequência do seu aparente sucesso, a teoria e a prática da ação humanitária passam definitivamente a incorporar objetivos de resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito violento, desenvolvendo uma série de instrumentos e agências capazes de levar a cabo transformações profundas com vista à redução da violência e à prevenção de conflitos, em vez de se centrarem em objetivos puramente de assistência humanitária e de curto prazo. Esta associação entre conflito violento e subdesenvolvimento, que passa a ser vista como uma ameaça real à estabilidade e paz mundial, contribuiu também significativamente para uma confusão entre preocupações de segurança e desenvolvimento por parte dos principais governos e agências doadoras. Por outras palavras, e tal como defende Mark Duffield, a promoção do desenvolvimento em contextos de conflito e pós-conflito tornou-se sinónimo de segurança, ao mesmo tempo que a segurança se tornou um pré-requisito fundamental para um desenvolvimento sustentável (Duffield, 2001: 3). A ação humanitária passa, pois, a ser considerada e incorporada nesta mesma relação com todas as implicações que isso tem do ponto de vista da sua operacionalização e dos atores envolvidos (Cutts, 1998).

Este contexto internacional de experimentação e de instabilidade crónica em muitos países beneficiários de ajuda moldou a formação do que se passou a considerar

4 O debate em torno de uma ligação necessária entre assistência humanitária e desenvolvimento centrava-se em duas estratégias fundamentais: o *continuum*, que consistia numa série de fases continuadas no tempo, iniciando-se com a ajuda de emergência, seguida de ajuda à reabilitação de infraestruturas e acabando na fase de desenvolvimento; e o *contiguum*, que defendia uma combinação, em cada momento, das diferentes formas de intervenção, sugerindo uma estratégia integral e coerente destinada a reduzir as vulnerabilidades das populações afetadas e reforçando as suas capacidades e potencialidades (Armiño, 2002: 13).

um novo “paradigma” da ajuda durante os anos 90. Neste sentido, o uso da retórica humanitária passa a ser visto como mais um instrumento de política externa ao serviço dos Estados, refletindo uma crescente politização da ação humanitária e contribuindo, simultaneamente, para um enfraquecimento progressivo dos seus objetivos e mandatos clássicos. Contrastando claramente com o humanitarismo clássico, que tendia a ignorar os contextos políticos em que a ajuda era prestada, assim como o seu impacto nos mesmos, esta nova conceção da ação humanitária surge imbuída de uma dimensão assumidamente política, apostada em estimular processos políticos e sociais e não necessariamente em responder, acima de tudo, às necessidades e ao sofrimento das vítimas (Roberts, 1999; Duffield, 2001). Para tal, considera-se que a ajuda prestada deve ser “politicamente inteligente e consciente dos contextos em que é usada” (Armiño, 2002: 6). A ideia subjacente é a de que, tendo em conta que nos conflitos contemporâneos a ajuda humanitária está cada vez mais associada a interesses políticos, uma ação humanitária eficaz e bem concebida pressupõe objetivos mais abrangentes e definidos de acordo com as suas possíveis consequências e com o grau de cooperação e obediência dos governos beneficiários da ajuda a esses mesmos objetivos (condicionalidade). Além disso, o princípio clássico de “imperativo humanitário” como base fundamental de resposta ao sofrimento humano é progressivamente substituído por uma lógica consequencialista, segundo a qual a ação humanitária deveria ser levada a cabo tendo em conta apenas os seus efeitos e contributos para os objetivos de longo prazo estabelecidos pelos doadores (Weiss e Barnett, 2008; Duffield, 2001). Ao deixar de ser vista como um direito universal, a ajuda humanitária contemporânea acaba por desvirtuar o princípio da humanidade, ao permitir que certas vítimas de crises humanitárias sejam deixadas sem ajuda hoje se se considerar que tal ação coloca em risco o desenvolvimento e a paz no médio e longo prazo (Armiño, 2002: 7). A partir desse momento, os governos doadores assumem a iniciativa e controlo da agenda humanitária, retirando às organizações independentes o seu papel de mobilização da atenção internacional para as questões humanitárias. Torna-se claro, portanto que no quadro deste “novo humanitarismo”, os princípios que guiavam o humanitarismo clássico – humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência – são progressivamente abandonados e substituídos por outros princípios considerados prioritários nestes novos contextos, com vista a concretizar uma agenda integrada de resposta aos novos conflitos violentos e crises humanas deles resultantes.

Estas novas circunstâncias obrigaram um grande número de organizações a reconsiderar o princípio da neutralidade, assim como a natureza independente das suas ações, ao mesmo tempo que se procuravam adaptar a um progressivo vazio legal (Slim, 1997). Deixando frequentemente de lado preocupações e princípios genuinamente humanitários (e que estavam tradicionalmente no centro das missões de

assistência humanitária) e substituindo-as por princípios e objetivos desenvolvimentistas e de resolução de conflitos, o “novo humanitarismo” procura adaptar-se à complexidade das “novas” crises humanas e adotando um marco de ação mais flexível consoante as circunstâncias e as consequências previstas (Armiño, 2002: 26). As organizações humanitárias passam, assim, a ser confrontadas com uma série de dilemas difíceis e desconfortáveis no seu trabalho devido a uma dificuldade crescente em separar as suas atividades humanitárias tradicionais destes novos constrangimentos e objetivos políticos mais abrangentes (Duffield, 2001: 259). No entanto, e apesar de progressivamente defendido em teoria e praticado, em especial, pelos governos doadores, este novo enquadramento suscita igualmente alguns problemas éticos importantes por significar um desvirtuar da essência do humanitarismo e impedir uma ação humanitária independente e imparcial. Em virtude desses dilemas, e após um período marcado por algum otimismo e alguns sucessos relativos, o “novo humanitarismo” começa também a ser desafiado nos seus pressupostos e a ser alvo de críticas por parte de académicos, organizações humanitárias e organizações não-governamentais pelo facto de as decisões com implicações humanitárias passarem a ser tomadas cada vez mais com base em critérios e interesses políticos e de desenvolvimento e menos em critérios de necessidade das vítimas. É neste cenário de grandes mudanças que surgem as principais críticas ao “novo humanitarismo” e à apologia da associação entre ajuda humanitária e desenvolvimento, centrando-se naqueles que eram os seus principais riscos e problemas: instrumentalização política da ação humanitária, condicionalidade, erosão e esvaziamento dos princípios humanitários clássicos e militarização da ação humanitária. De facto, um dos grandes pontos de crítica neste debate sobre o “novo humanitarismo” centra-se exatamente na forma como se tende a diluir a diferença tradicionalmente existente (e politicamente relevante) entre ajuda humanitária e de emergência (curto prazo, imediata e centrada na satisfação de necessidades básicas resultantes de uma crise humana e/ou conflito violento) e ajuda de desenvolvimento (médio, longo prazo e focada em estratégias de apoio à (re) construção de estruturas mais sólidas e propícias ao desenvolvimento sustentável de uma sociedade). Na secção seguinte, olhamos em separado e com mais detalhe para o conteúdo de cada uma das críticas, procurando ilustrá-las sempre que necessário usando alguns exemplos da década de 90 e que refletem muitos dos desafios e dilemas enfrentados pelas organizações humanitárias nesta espécie de “nova desordem mundial” (Atmar e Goodhand: 2001).

Instrumentalização Política

Pode certamente ser argumentado que a ação humanitária sempre foi considerada uma atividade política, na medida em que sempre implicou a tomada de decisões muitas vezes difíceis e pouco consensuais. Devido a este carácter político

mais ou menos inerente, e como já foi referido anteriormente, os atores humanitários procuraram definir, desde o início, um conjunto de regras que guiassem a sua relação com as partes beligerantes e, nestas novas circunstâncias, com os governos doadores. Incorporados no direito internacional humanitário (DIH), as regras e princípios de imparcialidade e neutralidade implicam uma separação clara entre as atividades humanitárias e as atividades diretamente relacionadas com interesses de política externa dos Estados. No entanto, também esta relação entre ajuda e política sofreu mudanças importantes, com a ajuda humanitária a ser vista progressivamente como fazendo parte de uma estratégia dos governos e agências doadores para transformar conflitos, diminuir a violência e promover direitos humanos. Este “novo humanitarismo”, com o seu enfoque em análises políticas e em noções de desenvolvimento liberal, caracterizado essencialmente por modelos de economia de mercado, democracia participativa, foi posto em prática como uma alternativa ao (supostamente) fracassado paradigma de humanitarismo clássico e como uma nova forma de governar e, de certa forma, controlar as “fronteiras baldias” do sistema internacional (Curtis, 2001: 7; Duffield, 2001). O problema é que este alargamento de objetivos humanitários não foi acompanhado por um compromisso internacional revitalizado e efetivo em matéria de prevenção e resolução de conflitos nos países mais pobres e em desenvolvimento. Em vez disso, a ação humanitária passa a ser considerada como a principal forma de atuação política pensada para evitar novos conflitos. Novamente aqui se pode identificar a tendência para a convergência entre desenvolvimento e segurança que emergira durante os anos 90, caracterizada pela assunção de que o subdesenvolvimento seria uma das principais causas dos conflitos, ameaçando a segurança internacional e que, portanto, apenas através de um tal modelo de desenvolvimento liberal se poderia assegurar a paz e segurança internacionais (Duffield, 2001: 16). Simultaneamente, e relativamente às ONG, esta convergência fez com que se tornasse mais difícil separar as suas próprias atividades de ação humanitária e de desenvolvimento da lógica penetrante dos novos objetivos e preocupações de segurança do Norte desenvolvido. Nestas circunstâncias, as tentativas por parte das agências de ajuda para promover o desenvolvimento no contexto destes novos enquadramentos de assistência caracterizados por combinações de múltiplos atores, contribuíram apenas para reforçar a sua subjugação a critérios e constrangimentos de ordem política e económica. A ação humanitária passa a ser, segundo Duffield (2001: 88), um instrumento de regulação internacional obedecendo aos novos interesses estratégicos e incorporado nas estruturas e redes complexas emergentes que constituem esses modelos liberais de paz e desenvolvimento. Nas palavras de Tony Vaux, a politização da ajuda é um aspeto importante deste debate. Os trabalhadores da ajuda não querem necessariamente ser desligados da política, mas esperam saber se estão ou não a

ser manipulados por interesses que não apoiam necessariamente, bem como que riscos resultam das agendas políticas em que estão inseridos (Eade e Vaux, 2007: 3). Esta parece ser uma tendência real e problemática, com implicações sérias ao nível da ação humanitária, mas também ao nível das relações entre países doadores e recetores, e as perceções, eventualmente prejudiciais e danosas, da ação humanitária por parte da comunidade internacional. Mark Duffield expressa esta mesma preocupação, afirmando que o humanitarismo político é, então, visto mais como uma “reafirmação da autoridade tecnocrática num universo mecânico do que como uma forma de fazer face a sistemas complexos e em permanente mutação” (Duffield, 2001: 76; Cutts, 1998). Como consequência, surgem críticas quanto à eficácia e dimensão ética desta abordagem, baseadas essencialmente na visão da ação humanitária como um instrumento limitado que deveria ser utilizado para prevenir o sofrimento humano, mas não intencionado a prevenir guerras (Macrae, 2001). O principal problema desta politização da ajuda diz respeito ao facto de as agências humanitárias e ONG passarem a ter de tomar decisões erradas e que, neste sentido, correm o risco de serem vistas como uma conduta de recursos e um mecanismo para a provisão de ajuda dependente da vontade política dos principais doadores (Duffield, 2001: 96-97).

Neste debate, muitas agências e atores humanitários (tanto ONG como organizações internacionais) têm defendido a ideia de que a ação humanitária nunca poderá ser um instrumento ou substituto de ação política e de que não existem soluções humanitárias para problemas essencialmente políticos, nem deve ser permitido o uso da assistência humanitária para fins de política externa (Rey, 1998: 187). Apesar das muitas limitações e dificuldades práticas que a ação humanitária pode enfrentar, os seus valores e princípios, ainda que nem sempre vistos como absolutos, nunca poderão ser confundidos com interesses políticos. Apesar da intenção deste humanitarismo mais político não ser a imobilização ou fatalismo face aos difíceis dilemas morais, o problema está no facto de, como Slim (2002) defende, as ações resultantes poderem envolver escolhas difíceis entre males maiores ou menores e altamente discutíveis (Eade e Vaux, 2007). Por outras palavras, em vez de um uso coerente das potencialidades da ação humanitária como forma de assegurar mudanças estruturais em cenários tão complexos, recorre-se ao uso de uma retórica humanitária como nova forma de controlo por parte dos países desenvolvidos e principais doadores de ajuda, impondo condições e comportamentos aos países beneficiários, que estão relutantes ou incapazes de reagir a tal autoridade ou de definitivamente fazer face aos seus problemas de forma independente.

Um exemplo claro dos efeitos negativos desta politização da ajuda humanitária é o caso do Afeganistão nos finais da década de 90. De acordo com Mohammed Atmar, apesar de sempre ter havido uma relação histórica complexa entre ajuda

e política no Afeganistão, este é um caso que demonstra bem como as políticas e práticas humanitárias passam a ser cada vez mais determinadas por objetivos de políticas ocidentais. É também um exemplo das consequências negativas da politização da ajuda, em que os governos doadores, hostis ao regime fundamentalista dos talibã e o seu pobre historial em matéria de direitos humanos, contribuíram para uma clara marginalização e exclusão das vítimas, através do uso de uma política de condicionalidade (Atmar, 2001: 321). Esta politização pode ser identificada nas diferentes formas que o envolvimento e compromisso dos países doadores no conflito afegão têm tomado. Um exemplo está relacionado com as respostas mínimas à guerra e que acabaram por quase ignorar as precárias condições humanitárias sem procurar encontrar soluções políticas coerentes e compreensíveis para o conflito. Em vez disso, a prioridade estava em isolar os talibã a qualquer custo, deixando às Nações Unidas as responsabilidades de manutenção de paz, sem qualquer compromisso claro por parte das principais potências nessa tarefa e com o estabelecimento de sanções unilaterais. O resultado, igualmente reconhecido por Atmar (2001: 322), foi obviamente negativo, com o prolongamento do conflito subestimando o papel das Nações Unidas como ator imparcial e efetivo na manutenção da paz. A natureza negativa desta politização e subsequente imposição de condições foi ela própria variando entre preocupações de segurança – devido às crescentes dificuldades de trabalho para as agências humanitárias que levaram a maior parte dos doadores a reduzir a ajuda humanitária de modo a garantir a segurança dos seus expatriados e pessoal humanitário – e questões de desenvolvimento ou criação de capacidades. Neste caso, a principal razão para a imposição de condições e o retirar da também necessária ajuda foi a ilegitimidade do regime talibã e as suas políticas discriminatórias.

Um outro exemplo muitas vezes citado para ilustrar o lado mais questionável do “novo humanitarismo” politizado é resposta internacional ao conflito nos Balcãs no início da década de 90. Neste caso, os interesses e condições políticas impostas pelos países europeus provocaram distinções entre grupos vulneráveis, criando assim claros padrões de inclusão e exclusão. Como exemplo, alguns governos doadores interpretaram a prestação de ajuda humanitária aos sérvios como estando em oposição aos seus interesses políticos externos, receando que a ajuda fosse novamente canalizada para as mãos do governo, demonstrando uma clara dificuldade em separar a noção de assistência humanitária da situação política.

Com estes exemplos concretos, é visível que o uso político da ajuda humanitária, especialmente em contexto de emergências humanitárias complexas e de conflitos internos, pode ter efeitos muito negativos e, de certo modo, questionar e dificultar uma ação humanitária imparcial, neutral e mais eficaz.

Condicionalidade e Direitos Humanos

Tal como foi analisado anteriormente, a crescente e mais explícita natureza política da ação humanitária no quadro do “novo humanitarismo” coloca problemas sérios à atuação das organizações humanitárias no terreno. Não obstante, este não é o único aspeto do “novo humanitarismo” que coloca os atores humanitários perante decisões e escolhas difíceis, tais como a negociação ou suspensão da ajuda de acordo com o seu impacto nos objetivos de longo prazo ou os seus efeitos na perpetuação dos conflitos. A progressiva inclusão de condicionalidade negativa como outra característica do “novo humanitarismo” implicou dilemas semelhantes. O uso de condições na ajuda ao desenvolvimento por parte dos doadores foi sempre prática estabelecida e comum. Contudo, com a ajuda ao desenvolvimento a decair desde o final dos anos 80, coube à ajuda humanitária e de emergência tornar-se uma forma de ajuda estatal cada vez mais importante (Macrae *et al*, 1994: 60). À medida que as fronteiras entre ajuda humanitária e política se esbatiam, tornou-se também mais legítimo que os atores da ajuda se preocupassem com o funcionamento interno dos países recetores. A condicionalidade política e económica associada aplicada à ajuda humanitária é um sinal disso mesmo. Ao sustentar esta possibilidade de uso da condicionalidade, o “novo humanitarismo” foi também sendo identificado como uma importante fonte de normalização da violência e de cumplicidade com os seus perpetradores, seja porque tende a banalizar imagens de sofrimento humano ou por significar uma certa passividade face à continuação da violência e das violações de direitos humanos se as condições não forem previamente acordadas e consideradas apropriadas. Este tipo de políticas significa, portanto, desvalorizar, e muitas vezes ignorar e/ou rejeitar, normas de direitos humanos e de direito humanitário internacionalmente reconhecidas em nome de objetivos considerados mais importantes (Duffield, 2001). De facto, outra crítica importante ao “novo humanitarismo” diz exatamente respeito à forma como este encara e considera a proteção e promoção de direitos humanos e a como e onde essas normas são incorporadas neste novo enquadramento condicionado da ajuda humanitária. Apesar de tradicionalmente isenta de tal condicionalidade (especialmente em áreas sem importância estratégica vital para os Estados doadores), a ação humanitária, como importante recurso externo em muitos países em conflito e cada vez mais orientada a objetivos de desenvolvimento mais vastos, começou ela própria a estar sujeita a tais condições. Ao perseguir objetivos políticos de longo prazo, esta passa a ser gerida na base de uma estratégia do “pau e da cenoura”, com a qual os governos doadores recompensam ou castigam os países recetores consoante as suas práticas em matéria de direitos humanos e a sua recetividade às políticas dos doadores (Armiño, 2002: 25). Nesta medida, o “novo humanitarismo” marca a rejeição do direito universal de assistência humanitária em tempo de guerra, uma vez que a resposta ao sofrimento humano passa a estar condicionada

não só pelo respeito pelos direitos humanos, mas também por objetivos políticos mais vastos (Fox, 2001: 280). Como consequência de todos estes fatores, torna-se quase inevitável que surja uma tensão entre o uso da ajuda humanitária com uma visão estratégica de longo prazo com vista a combater as causas dos conflitos e estimular o desenvolvimento por um lado, e, por outro lado, o caráter imperativo da ação humanitária, como uma obrigação para a provisão de assistência com base na necessidade e proteção dos direitos humanos das vítimas (Armiño, 2002: 34). No entanto, o problema com este tipo de resposta baseia-se essencialmente no facto de que se um direito de uma pessoa é alienado e se torna condicionado por um certo resultado, deixa de ser propriamente um direito, tornando-se vazio de sentido. O que aconteceu no Afeganistão no final da década de 90 com a inclusão de condicionalidade humanitária e de direitos humanos maioritariamente punitivas é novamente um bom exemplo, na medida em que estas acabaram claramente por punir (ainda mais) as populações que já sofriam de pobreza e fome extremas, em lugar dos principais alvos dessas condições, nomeadamente os líderes taliban (Atmar, 2001). O raciocínio básico era o de que, sem mudanças nas políticas de direitos humanos por parte do regime taliban a paz não seria possível e, por isso, nenhuma ajuda (humanitária ou de desenvolvimento). Neste contexto, talvez o aspeto mais controverso da condicionalidade numa perspetiva de direitos humanos na sua relação com a ação humanitária, seja o facto de os doadores se terem focado em pedidos de igualdade de género ao regime taliban como condição para a provisão de ajuda humanitária. Comprometidos em punir o regime, os governos doadores viram a ajuda humanitária como o meio principal, se não mesmo o único, para combater a desigualdade de género. O Programa Alimentar Mundial, por exemplo, colocou parte das suas provisões de alimento condicionadas à mudança de política e prática dos taliban. Como consequência, vários programas alimentares foram restringidos ou suspensos devido à incapacidade ou falta de vontade por parte do regime em respeitar e obedecer a todas as condições impostas. Um outro exemplo está relacionado com o trabalho da UNICEF. Face às restrições dos taliban ao acesso das raparigas à educação, esta agência decidiu descontinuar o apoio a nível nacional que estava apenas a levar a cabo em matéria de educação de rapazes afegãos. Como resposta, os taliban decidiram alargar as restrições a todo o país (Atmar, 2001: 326).

Estes são apenas alguns exemplos, mas de certo modo representativos dos problemas e dilemas colocados na ação humanitária. Independentemente da forma que tomaram é verdade que este tipo de condicionalidade colocou limites óbvios não só ao trabalho independente e imparcial das ONG e agências humanitárias no terreno, como também à noção de assistência humanitária como um direito universal. Ao mesmo tempo, estas medidas não ajudaram de modo algum à promoção e melhoria dos direitos humanos e da paz. Pelo contrário, a relutância por parte dos

doadores em assegurar ajuda humanitária atempada e eficaz às populações sofrendo pobreza e fome extremas provou ser ineficaz, custando muitas vidas (Atmar, 2001: 326; Fox, 2001: 283).

Questionamento dos Princípios Humanitários

Como vimos antes, os princípios fundamentais que desde sempre guiam uma conceção clássica da ação humanitária são a neutralidade (não tomar partido por nenhuma das partes beligerantes), a imparcialidade (não discriminação e proporcionalidade) e humanidade. Na prática, contudo, são necessários compromissos uma vez que os atores humanitários nem sempre são capazes de garantir o respeito e cumprimento dos princípios de forma plena e incondicional. Durante algum tempo, os dois princípios essenciais da ação humanitária – neutralidade e imparcialidade – permaneceram relativamente incontroversos enquanto procedimentos fundamentais na busca do consentimento das partes (Minear, 2002). No entanto, as já mencionadas mudanças que marcaram a década de 90 nesta área, vieram alterar significativamente estes pressupostos, resultando numa crise operacional e de identidade no seio da comunidade humanitária, essencialmente em torno do princípio da neutralidade (Eade e Vaux, 2007), na medida em que alguns doadores e atores humanitários têm sentido que a interpretação estrita deste princípio, juntamente com um respeito absoluto pelo voto de confidencialidade, se tem tornado num obstáculo à proteção efetiva das vítimas civis dos conflitos, bem como à concretização de objetivos mais amplos e de longo prazo. No entanto, ao tomar progressivamente conta da ajuda humanitária, a politização e a condicionalidade em nome dos direitos humanos puseram em causa um dos mais importantes princípios da ação humanitária – a imparcialidade – de acordo com o qual a assistência não deve obedecer a qualquer outro imperativo que não o da necessidade humana. Na Bósnia, por exemplo, a condicionalidade imposta pelos governos doadores e que se baseava no risco de distorção da ajuda por parte dos militares sérvios, prejudicou a atuação imparcial das organizações humanitárias, deixando milhares de pessoas sem qualquer tipo de ajuda. Esta atitude levou os sérvios a encararem a ajuda humanitária prestada e as agências humanitárias como um instrumento dos governos ocidentais, e não como uma assistência neutral e imparcial, complicando ainda mais o seu já difícil trabalho (Prodanovic, 2001: 10).

Deste modo, e no contexto deste “novo humanitarismo”, tanto a noção de “imperativo humanitário” como a teoria e a prática de grande parte dos princípios humanitários clássicos foram seriamente questionados. O risco de criar uma hierarquia moral de vítimas merecedoras ou não de assistência é uma das consequências mais perversas deste novo impulso político da ação humanitária (Armiño, 2002: 34; Fox, 2001). Mesmo que, por vezes, os governos doadores e as várias agências tenham enfatizado a importância da imparcialidade e da neutralidade, muitas orga-

nizações têm argumentado que o respeito e cumprimento total dos mesmos é praticamente impossível devido às condições operacionais imprevisíveis e complexas. Pelo contrário, outros autores têm defendido que quando estes princípios não são respeitados e cumpridos, o humanitarismo não passa de uma fachada (Rieff, 2002). Sempre que estes princípios estão ausentes, os atores políticos acabam por ditar a natureza e a escala da assistência externa e a ação humanitária transforma-se em ação política.

Militarização da Ação Humanitária

Um outro traço controverso e problemático do “novo humanitarismo” tem sido o recente envolvimento direto e explícito das forças militares nas atividades humanitárias. Apesar de o envolvimento de forças militares ser um fenómeno comum enquanto apoio às atividades humanitárias, este tornou-se cada vez mais ativo e direto a partir de meados da década de 90, como complemento de um uso também cada vez mais político da ajuda humanitária. Nestes novos contextos, e relativamente ao novo tipo de conflitualidade, a lógica dominante é a de que as forças militares devem criar as condições necessárias para permitir o trabalho das organizações humanitárias em matéria de resolução de conflitos e reconstrução social (Duffield, 2001: 58), devidamente enquadrados numa lógica de *peacebuilding*. Como consequência, as forças militares e de manutenção da paz externas assumem progressivamente vários graus de papéis humanitários em operações de larga escala, como aconteceu no Kosovo, Timor Leste e, mais recentemente, no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003). No entanto, esta nova tendência de intromissão do militar naquilo que tradicionalmente era considerado o “espaço humanitário” coloca alguns problemas de princípio, assim como questões operacionais importantes do ponto de vista do seu impacto sobre o trabalho das próprias organizações humanitárias. De facto, esta situação não só põe em causa a existência de diferentes papéis e funções entre agências humanitárias e forças militares, como também questiona a necessidade de uma resposta independente e imparcial a situações de necessidade extrema, em virtude do mandato inevitavelmente parcial e político das forças militarizadas (Minear, 2002). Todos estes dilemas e desafios que se colocam a uma ação humanitária eficaz para fazer face às realidades das crises humanas complexas de hoje parecem ter sido agudizadas no cenário internacional pós-11 de setembro e sobretudo pela subsequente “guerra contra o terrorismo” (Macrae e Harmer, 2003; Torrenté, 2004). A forma como os EUA e outros atores têm respondido a este fenómeno, incluindo as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, fazem crer que podem ser reforçadas algumas das tendências mais preocupantes do “novo humanitarismo”, nomeadamente uma ação humanitária ainda mais condicionada aos interesses geopolíticos e geoestratégicos dos atores dominantes, uma crescente confusão entre as esferas civil e militar decorrente do desempenho, por parte das

forças militares de funções e atividades tradicionalmente assumidas pelas organizações humanitárias, um retrocesso no que respeita aos princípios humanitários, direitos humanos e ao direito internacional humanitário, uma crescente debilidade da ajuda multilateral das Nações Unidas em benefício da ajuda bilateral motivada por interesses nacionais e um desviar das atenções que torna ainda mais difícil responder às crises nas margens e consideradas pouco importantes ou mesmo inexistentes (Torrenté, 2002: 44). Em suma, tende a reforçar os aspetos mais preocupantes do “novo humanitarismo”.

Um outro problema desta militarização crescente da ação humanitária está relacionado com as diferentes culturas que os militares e as agências humanitárias representam e com o tipo de perceções que ambas as comunidades têm uma da outra: enquanto as organizações humanitárias consideram os militares demasiado burocráticos e rígidos, os militares encaram os trabalhadores humanitários como sendo indisciplinados, desorganizados e resistentes à coordenação militar (Duffield, 2001: 60). Além disso, no contexto da ação humanitária, esta confusão de papéis e de perceções, inclusivamente por parte das populações que são auxiliadas, tem posto em perigo os propósitos e os objetivos principais das agências humanitárias. Esta tem sido uma preocupação real no quadro da intervenção militar no Afeganistão desde 2001 e no Iraque desde 2003, onde as populações tendem a confundir os atores humanitários com as forças militares e vice-versa (Torrenté, 2004).⁵ Na verdade, todas estas questões fazem ainda mais sentido após e durante a guerra no Afeganistão no seguimento dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, onde a distinção entre papéis militares, políticos e humanitários se foi esbatendo e a sua associação se foi progressivamente reforçando. Autores como Barry e Jefferys (2002) consideram inevitável e até desejável esta fusão de novos papéis e finalidades para melhor alcançar os objetivos de resolução de conflitos e construção da paz. No entanto, esta tendência acentua o risco de que os objetivos humanitários sejam postos em causa por uma estratégia que transforma a prestação de ajuda numa nova forma de alcançar objetivos político-militares e que põe em causa a segurança das agências humanitárias num ambiente já de si altamente inseguro (Pupavac, 2007; Cosgrave, 2004). Nestas circunstâncias tão complexas, torna-se necessário repensar o papel e lugar das forças militares no quadro da ação humanitária, reconhecendo que estas podem desempenhar uma função muito útil e importante na restauração imediata de infraestruturas vitais e do clima de se-

5 A estratégia de “conquistar os corações e as mentes das populações” seguida pela forças militares norte-americanas aguçando da intervenção no Afeganistão, a través da qual eram distribuídos alimentos e lançadas bombas ao mesmo tempo, assim como os ataques diretos a infraestruturas e pessoal humanitário no Iraque são exemplos claros desta dificuldade em distinguir militares e trabalhadores humanitários (Torrenté, 2004).

gurança, sobretudo em contextos em que a capacidade dos canais de ajuda é mais limitada, mas salvaguardando que o seu contributo em termos humanitários seja limitado à garantia de proteção e segurança das organizações humanitárias, e não à distribuição da ajuda.

Considerações Finais

O que se pode concluir desta análise é que, cada vez mais, atores políticos e humanitários procuram, com dificuldade, desenvolver respostas apropriadas para situações de crise humana e conflitos violentos em contextos caracterizados por Estados fragilizados, estruturas militares e paramilitares em competição e economias paralelas. O que ressalta muito claramente da experiência humanitária das últimas três décadas é que a comunidade internacional ainda não sabe como lidar com Estados disfuncionais, em particular com aqueles em que têm interesses estratégicos muito limitados (Atmar e Goodhand, 2001) e ainda menos com contextos complexos de crise humana. Sem menosprezar o seu potencial contributo positivo para a paz e estabilidade a longo prazo, é necessário ter consciência de que a crença na ação humanitária como sendo a resposta para o subdesenvolvimento e para a violência não é assim tão linear, podendo implicar alguns perigos. Na ausência de mecanismos e esforços de compromisso político eficazes e coerentes por parte da comunidade internacional para resolução de emergências complexas, a simples intervenção em conflitos internos recorrendo à ajuda humanitária pode, como se tem verificado, revelar-se problemática e francamente insuficiente. De facto, apesar das mudanças significativas no contexto internacional e de o tipo de crises requerendo intervenções de larga escala por parte da comunidade internacional terem tornado necessária uma noção e prática renovadas e mais conscientes do humanitarismo, as implicações e os resultados obtidos com o “novo humanitarismo” parecem não ser globalmente satisfatórias (Armiño, 2002: 29). O que tem sido promovido por este novo enquadramento humanitário é essencialmente uma conceção limitada da necessidade de ajuda por parte de um sistema internacional que simultaneamente nega o seu papel em sustentar e/ou responder às emergências complexas e ameaça ainda mais a capacidade das vítimas dos conflitos terem acesso à ajuda humanitária e usufruírem dos seus direitos humanos mais básicos e imediatos. As emergências humanitárias complexas de hoje requerem uma vontade política mais ativa por parte da comunidade internacional para fazer face às estruturas de poder que beneficiam da violência e do conflito, recorrendo a soluções mais concertadas e limitando o envolvimento das forças militares na distribuição de ajuda humanitária. Num contexto em que a ajuda bilateral é progressivamente negada a países que não obedecem às estruturas e exigências políticas e económicas ocidentais, a manutenção de uma ação humanitária liberta de condicionalidades políticas e de identificação político-militar torna-se cada vez mais necessária (Fox, 2001: 288).

Deve, portanto, ser reafirmado que quando as pessoas são realmente vítimas de crises humanas, o imperativo humanitário deve prevalecer sobre objetivos políticos ou militares, ao mesmo tempo que devem procurar-se soluções duradouras e coerentes para os conflitos, evitando sempre a subordinação do humanitarismo à política (Rey e Currea-Lugo, 2002: 25).

Ao observar o estado da ação humanitária em conflitos internos na segunda metade da década de 90 até hoje, é possível retirar duas conclusões fundamentais e porventura contraditórias: a primeira é que as dificuldades enfrentadas na prestação da ajuda são em grande medida causadas pelo desrespeito pelas normas de direito internacional humanitário e de direitos humanos por parte dos beligerantes e da própria comunidade internacional; a segunda é que, em tais circunstâncias – e tendo em conta que a tendência é para uma maior proliferação do que para a contenção das crises humanas graves em muitas partes do mundo – a ação humanitária parece ser cada vez mais necessária. Nestes contextos, é importante sublinhar que esta permanecerá essencial não apenas para salvar vidas e assegurar os direitos básicos à alimentação, abrigo, água, mas também à educação e aos cuidados médicos, igualdade de oportunidades, entre outros, e que estão plasmados no direito internacional humanitário. Existem, pois, algumas ideias que devem ser sublinhadas neste contexto. Desde logo, apesar de a neutralidade ser um princípio que deve ser, sempre que possível, aplicado e respeitado (especialmente para evitar a politização da assistência humanitária), a verdade é que a sua utilidade tem sido seriamente questionada por parte das organizações humanitárias devido às implicações negativas que pode ter em termos de assistência e proteção das vítimas e de identificação de perpetradores. Torna-se importante ter consciência de que para se conseguir uma ação humanitária eficaz, os princípios clássicos não devem ser vistos como fins absolutos, mas antes como guias de ação idealmente adaptados aos contextos complexos em que são aplicados. Uma outra ideia diz respeito à importância da coordenação e complementaridade entre os diferentes atores presentes nos atuais cenários de crise com vista a respostas mais eficazes. Isto torna-se ainda mais importante num contexto em que defensores de direitos humanos, trabalhadores humanitários, de desenvolvimento e militares tropeçam literalmente uns nos outros no desempenho das suas funções, em que os mandatos se sobrepõem e a competição por recursos e visibilidade é cada vez maior.

Tal como afirma Sanahuja (2002: 7), no imaginário coletivo, a ação humanitária é uma das formas mais diretas, eficazes e imediatas de exprimir o princípio de solidariedade e compromisso com a vida e dignidade humanas, remetendo para uma ajuda equitativa e generosa. Ao prestar esta ajuda, os doadores e as organizações humanitárias estão, de algum modo, a dar esperança a quem recebe de que as circunstâncias podem melhorar e que serão capazes de gozar os seus direitos e participar do seu desenvolvimento e bem-estar futuros. É, portanto, essencial que

os vários obstáculos que hoje se colocam a uma ação humanitária eficaz e imparcial não sejam vistos como inevitáveis, mas antes como uma oportunidade para aproveitar os desenvolvimentos mais positivos e contribuir para uma melhoria do potencial e eficácia da ação humanitária.

Referências

- Anderson, Mary B. (1999). *Do No Harm: How Can Aid Support Peace or War*. London: Lynne& Rienner.
- Anderson, Mary B. e Peter Woodrow (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Westview Press and UNESCO (Reeditado em 1998 pelo Intermediate Technology Publications, London).
- Armiño, Karlos Pérez de (2002). *La Vinculación Ayuda Humanitaria-Cooperación al Desarrollo: Objetivos, Puesta en Práctica y Críticas*. Vitoria-Gasteiz: Cuadernos de Trabajo de Hegoa nº33.
- Atmar, Mohammed (2001). “The politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans”. *Disasters* 25 (4), pp. 321-330.
- Atmar, Mohammed e Jonathan Goodhand (2001). “Coherence or Cooption? : Politics, Aid and Peace building in Afghanistan”. *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponível em <http://reliefweb.int/report/afghanistan/coherence-or-cooption-politics-aid-and-peacebuilding-afghanistan>. Data de acesso 14/02/2013.
- Barnett, Michael (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Barry, J. e A. Jefferys (2002). *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*. Network Paper 37, Humanitarian Network Papers, ODI.
- Castilla, José (2002). “On the Nature of Humanitarian Action”, *MSF-Cuadernos para el debate 14: Ayuda humanitaria suministrada por los ejércitos. El ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias de alimentos en Afganistan*. Barcelona: Ed. Dirección General MSF, pp. 15-17.
- Cosgrave, John (2004). *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*. London: Action Aid.
- Curtis, Devon (ed) (2001). *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG Report 10, ODI.
- Cutts, Mark (1998). “Politics and Humanitarianism”. *Refugees Survey Quarterly* 17(7), pp.1-15.
- Duffield, Michael (2001). *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

-
- Eade, Deborah e Tony Vaux (2007). *Development and Humanitarianism: Practical Issues*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Fox, Fiona (2001). "A New Humanitarianism: A New Morality for the 21st Century?". *Disasters* 25 (4), pp. 275-289.
- Macrae, Joanna (2001). "Politics vs. Aid: is Coherence the Answer?". January 2001, disponível em http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=research_paper_abstract&research_paper_id=5723, data de acesso 14/02/2013.
- Macrae, Joanna e Adele Harmer (2003). *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': a Review of Trends and Issues*. HPG Briefing n.º 9, Overseas Development Institute.
- Macrae, Joanna et al (eds) (1994). *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London: Zed Books in association with Save the Children Fund (UK).
- Minear, Larry (2002). *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Prodanovic, Marina Skuric (2001). "Exclusion in Serbia" em Devon Curtis (ed), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG Report n.º 10, ODI, p. 10.
- Pupavac, Vanessa (2007). "The Politics of Emergency and the Demise of the Developing State: Problems for Humanitarian Advocacy" em Vanessa Eade e Tony Tony (eds), *Development and Humanitarianism: Practical Issues*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Rey, Francisco (1998). "Visiones de la Acción Humanitaria en 1997". *Anuário CIP: Guerras Periféricas, Derechos Humanos y Prevención de Conflictos*. Barcelona: Fundación Hogar del Empleado e Icaria, pp. 177-187.
- Rey, Francisco e Victor Cuerra-Lugo (2002). *El Debate Humanitario*. Barcelona: Icaria.
- Roberts, Adam (1996). "Humanitarian action in war". *Adelphy Paper* n.º 305, London: Oxford University Press.
- Sanahuja, José Antonio (2002). *Guerras, Desastres y Ayuda de Emergencia: el Nuevo Humanitarismo Internacional y la Respuesta Española*. Barcelona: Intermón Oxfam e Icaria.
- Slim, Hugo (1997). "Relief Agencies and Moral Standings in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity". *Development in Practice* 7 (4), pp. 342-352.
- Slim, Hugo (2001). *Military Intervention to Protect Human Rights: the Humanitarian Agency Perspective*. International Council for Human Rights Policy.
- Slim, Hugo (2002). "Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War". *Disasters* 21 (3), pp. 244-257.
- Terry, Fiona (2002). *Condemned to Repeat? The Paradoxes of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press.
- Torrenté, Nicolas (2002). *The War on Terror's Challenge to Humanitarian Action*. Humanitarian Exchange, Overseas Development Institute n.º 22, pp. 44-46.
-

Torrenté, Nicolas (2004). “Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War”.
Harvard Human Rights Journal n.º 17.

Weiss, Thomas (1999). *Military-civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Weiss, Thomas e Michael Barnett (eds) (2008). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca: Cornell University Press.