

A Grande Crise Existencial do Humanitarismo

Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff

Ana Margarida Craveiro

Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra

Resumo

O Novo Humanitarismo consolidou-se nos anos 90 como novo paradigma da acção humanitária, importante instrumento de suporte à resolução de conflitos, pela apresentação de um novo entendimento sobre os seus valores e operacionalização. Num momento de necessária avaliação, a pergunta a fazer é se o humanitarismo evoluiu para melhor, ou se deveria tentar recuperar o que se perdeu. Neste artigo, são colocadas duas hipóteses em confronto, segundo dois autores: o Novo Humanitarismo está a ser usado por um modelo de governação específico para expansão de uma agenda própria (Mark Duffield) ou corrompeu-se a si mesmo pelo desenvolvimento de relações ambíguas com o poder político (David Rieff). Interpretando-as como uma tese e a sua antítese, dado que ambos os autores tiveram responsabilidades no desenvolvimento do Novo Humanitarismo apesar dos radicalmente diferentes pressupostos, sugere-se como síntese que houve de facto uma substituição do poder político pela acção humanitária, obrigada a um mandato muito mais alargado, bem para além da sua *raison d'être* original. Não é desejável ignorar a história recente, advogando-se aqui por uma clara limitação à acção humanitária, através de uma redefinição do seu papel.

Abstract

The existential crisis of Humanitarism: a compared reading of Duffield and Rieff

New Humanitarianism was presented in the 90s as the new paradigm of humanitarian action, defining itself as a most valuable instrument in the support of resolution. It argued for a renewed understanding of both humanitarian values and their practice.

*When evaluating its developments, we must ask ourselves whether the path made was the best one, or if we should attempt a return to the basics. In this article, two authors and their hypotheses are confronted. First, and according to Mark Duffield, is a specific model of governance using New Humanitarianism to expand its agenda? Or rather has it corrupted itself by establishing ambiguous relations with the political power (David Rieff)? Both authors were in same way responsible for this new conceptual and operational model. By interpreting these two radically different ideas as a thesis and its antithesis, we suggest as synthesis that a replacement of political power has indeed taken place. Humanitarian action took on a much larger mandate, which we believe to have been well beyond its original *raison d'être*. To ignore recent history is not something we should wish upon, but it is most advisable that humanitarian action should once again be limited through a redefinition of its role.*

Introdução

Os loucos anos 90, para usar a expressão de Joseph Stiglitz, trouxeram consigo uma sensação de euforia, de êxtase perante a possibilidade histórica de «curar» os males do mundo. Teses como o Fim da História vinham confirmar este optimismo determinista, depois de um longo período cinzento.

Na área do humanitarismo, muitos académicos, independentes ou ligados tanto às agências da Organização das Nações Unidas (ONU) como a organizações humanitárias, acompanharam este entusiasmo, propondo novas soluções e caminhos para uma assistência à vítima mais eficiente, aspirando à anulação a prazo da própria condição de vítima, pelo desenvolvimento e abordagem de direitos.

Este Novo Humanitarismo, como se convencionou denominar, apresentava uma abordagem baseada nos direitos, e não nas necessidades, reconhecendo a sensibilidade da questão política. Em causa estava a negação da anterior ingenuidade das agências humanitárias face às implicações políticas da ajuda. Defendia uma assistência conscientemente política, para a avaliação do impacto, no presente e no futuro, da intervenção nas políticas do conflito, assegurando a integração da ajuda nos instrumentos militares e diplomáticos, numa estratégia conjunta de resolução do conflito.

Nas palavras de Mary B. Anderson, referência maior nesta área, «perdemos a nossa inocência acerca dos impactos da ajuda. Sabemos que a ajuda providenciada em contextos de conflito vai alimentar e exacerbar os conflitos que causam o sofrimento que a ajuda tenta aliviar, e sabemos que, frequentemente, a ajuda não faz nada para alterar (muitas vezes reforçando) as circunstâncias fundamentais que produzem as necessidades a que a ajuda temporariamente corresponde» (*apud* Rieff, 2002:24). Assim, Anderson, num dos seus títulos, propôs o princípio do *do no harm* como guia do humanitarismo, seguindo a lógica do Juramento de Hipócrates médico, e que se veio a tornar no grande eixo modelador de acção.

A assistência deixou de ser apresentada, para muitos, como elemento independente e neutral. Muito pelo contrário, foi integrada activamente – ou reconhecida a sua integração implícita – na dinâmica conflitual pelos vários actores, formais e informais. A estratégia militar passou a incluir nos seus planos as organizações humanitárias, a par das forças armadas. Esta integração foi confirmada pelo reforço orçamental, com um aumento exponencial do financiamento para a assistência humanitária, à custa da ajuda para o desenvolvimento, que viu os seus fundos serem progressivamente reduzidos ao longo da década de 90.

Os contornos do *continuum* assistência de emergência/desenvolvimento foram progressivamente esbatidos, pela inclusão da segunda dimensão no mandato da primeira. Há duas leituras possíveis desta redefinição de capacidades. Se por um lado muitas organizações reconheceram a necessidade desta integração, para uma ajuda mais eficiente e reabilitação das estruturas sociais, por outro lado os próprios Estados assim o exigiram, conseguindo assim uma demissão discreta do seu próprio papel nas dinâmicas de reconstrução pós-conflito e *peace-building*.

Há uma correspondência inaudita de interesses, voluntária ou não, que legitima muitos comportamentos, enquanto limita extraordinariamente o campo de acção do humanitarismo. Esta cumplicidade acarreta expectativas, frequentemente definidas pelo elo mais forte desta relação, os Estados.

Do ponto de vista dos princípios, o Novo Humanitarismo apresentava uma lente de justiça e direitos reforçada face à «tirania da emergência», que anteriormente justificava uma acção, se não *ad hoc*, pelo menos bastante mais constrangida pela primazia da vítima, das suas necessidades no curto-prazo enquanto topo da hierarquia de prioridades.

O que este artigo pretende analisar é a concretização na realidade deste Novo Humanitarismo, a sua influência no reforço de uma rede global de dependências perpetuadas, de acordo com dois autores em concreto, Mark Duffield e David Rieff.

A análise do primeiro é centrada na leitura de uma das suas obras mais emblemáticas, *Global Governance and the New Wars*, publicada em 2001. O argumento central passa pelo pressuposto de que o objectivo principal do humanitarismo, manietado pelos Estados do Norte, é a estabilização das fronteiras do Sul, para que as *novas guerras*, utilizando o conceito de Mary Kaldor, não alastrem para o Norte.

O contraponto que proponho a Duffield é a leitura de uma publicação de David Rieff, *A Bed for the Night - Humanitarianism in Crisis*, de 2002. Reconhecendo o papel dos Estados na instrumentalização da ajuda, Rieff não nega, porém, o alívio do sofrimento enquanto objectivo principal das organizações humanitárias. Considera que, num mundo bastante mais complexo e perigoso, há dilemas e dúvidas, mas que o centro da acção humanitária se mantém válido, não tendo a sua *raison d'être* sido alterada de maneira fundamental pelo momento recente.

I. Visitando Duffield

O primeiro aspecto que choca na leitura de Mark Duffield é a completa ausência da expressão “imperativo humanitário” enquanto objectivo da acção humanitária. Ideologicamente, esta omissão denuncia a sua ligação à reforma do humanitarismo clássico mais ingénua, virado para a vítima e do tipo dunantista¹, mas também evidencia a sua formação na área da economia política.

Duffield associa as políticas de ajuda ao conceito de paz liberal, e portanto a uma forma de governação particular. O alívio da necessidade premente e a própria ajuda para a reabilitação são parte desta noção de paz, que reflecte uma agenda de transformação social de acordo com um modelo específico de desenvolvimento.

O autor não tece quaisquer considerações éticas para a motivação do humanitarismo; assim, o objectivo desta paz é a estabilização do conflito. Pretende-se a sua contenção, pela transformação de sociedades em conflito ou disfuncionais, para que as fronteiras sejam, no mínimo, estáveis, com vista a uma eventual cooperação futura. As relações económicas e comerciais são o longo-prazo desta abordagem.

A segurança, ou criação de uma rede de autoridade internacional, orienta o humanitarismo, através da sua inclusão no desenvolvimento de Estados falhados ou em risco de colapso. É um elemento crucial para uma nova governação global liberal, sustentada por economias de mercado em pleno funcionamento e pelo pluralismo político, ou democracia como melhor regime para estes pressupostos.

O novo paradigma de segurança, que vinha a ser criado desde o início da acção do Grupo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional nos anos 70, pretende responder à ideia de que o subdesenvolvimento é causa de conflito. A sua aplicação prática consiste numa verdadeira revolução cultural à escala global, por alterar radicalmente o comportamento das populações. Introduce como variáveis de sucesso a redução da pobreza, a satisfação de necessidades básicas, o reforço da sustentabilidade económica, a protecção dos mais vulneráveis, a criação de instituições civis representativas e a promoção de Direitos Humanos.

A assistência humanitária é encarada enquanto primeiro passo do caminho para a reconstrução do Estado, nas suas várias dimensões. Para tal, há um modelo único a ser adoptado, o de resolução e prevenção de conflitos das Nações Unidas. Em termos gerais,

1 Ou seja, acção humanitária clássica, orientada pelos princípios da Cruz Vermelha de Henri Dunant - humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariedade, unidade e universalidade.

significa a reconstrução das redes sociais, o reforço das instituições civis e representativas, a promoção do Estado de direito e o estabelecimento de condições para uma economia de mercado (Duffield, 2001:11).

Estas dinâmicas de profunda transformação visam moldar o «novo» Estado emergente para a sua integração no sistema global, ou, na ideia quase conspirativa do autor, condicioná-lo de maneira a que a sua vida política possa, de alguma forma, ser controlada. Naturalmente, Duffield realça que a agenda não é explícita, nem está normalizada em qualquer documento. Resulta de um somatório de complexos, desde a área militar às esferas comercial e financeira, para uma estabilização global.

Constitui aquilo a que Duffield chama de rede de relações de governação estratégica, exercendo uma vigilância especial nas fronteiras de sistemas e estruturas normativas diferentes, associadas à violência. Assim, quando acontece um choque de sistemas, a crise é definida enquanto emergência política complexa², resultante de um conflito com as mais diversas raízes, e exigindo conseqüentemente uma resposta do sistema, isto é, uma acção concertada mandatada pelas Nações Unidas. Como exemplo típico destas fronteiras de crise, o autor sugere os Balcãs, pelas operações que suscitou por parte do sistema, e pela forma que estas tomaram.

Esta governação global não é inteiramente definida pela ONU, sinónimo aproximado de uma noção vaga e difusa de comunidade internacional, antes resulta de redes e ligações entre organizações muito diferentes entre si, grupos de pressão e formas de autoridade específicas (id.:44)

Quaisquer argumentos humanitários são camuflagem para os reais objectivos de inclusão política e económica. Outro ponto importante na decifração do humanitarismo é a opinião pública, ou antes, a garantia do seu apoio para as políticas de intervenção. É essencial a construção do consenso interno, para a sua posterior expansão.

Um dos grandes exemplos é a consolidação europeia em torno da intervenção no Kosovo, e a forma como neste contexto a opinião pública foi seduzida pelos estadistas para a aprovação popular de uma intervenção humanitária não mandatada pela ONU. A seguinte afirmação de Robin Cook em 1999, à data Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, demonstra totalmente esta leitura mais cínica: «Há neste momento duas Europas competindo pela alma do nosso continente. Uma ainda segue a ideologia racista que ofuscou o nosso continente durante o período fascista. Outra emergiu das cinzas da

2 O conceito de emergência complexa significa que há uma dissolução das distinções tradicionais entre população, exército e governo.

Segunda Guerra Mundial há 50 anos. O conflito entre a comunidade internacional e a Jugoslávia é a luta entre estas duas Europas. O lado que vencer determinará o tipo de continente em que viveremos. É por isto que temos de ganhar.» (Cook, 1999).

Face a este género de afirmações, quem pode, com legitimidade e autoridade moral, contradizer a atitude dos Estados europeus? Como pode a imensa massa humana que habita o continente europeu fazer a desconstrução deste discurso, verdadeiro herdeiro de Orwell? A vontade política hegemónica construiu à sua volta uma aura de moralidade, de único comportamento correcto a ter, a par de uma tendência missionária, de expansão dos «bons valores» para a harmonia e coesão social. A demagogia cobre a intenção, sendo até difícil compreender quais os seus reais protagonistas.

A agenda oculta da governação, definida integralmente pelos Estados do Norte, conduziu ainda a uma alteração do tipo de desenvolvimento proposto. Se anteriormente o crescimento económico era um factor preponderante, nos novos termos a mudança da sociedade é um objectivo prioritário. Pretende-se a troca de valores tradicionais autóctones por modos de organização liberais, mudando as maneiras de pensar a realidade, de agir.

A modernização vem de fora, tem uma origem exógena, e é fortemente impulsionada por muitas organizações humanitárias, que vêem a criação de métodos de participação mais igualitários como uma vitória do pós-conflito (ibid.: 40-42). Promovem-se direitos de mulheres, formas cooperativas de trabalho, o associativismo, com pouca ou nenhuma consideração pelas estruturas locais preexistentes. As consequências desta radical mudança não são devidamente acauteladas, por se considerar que é para *melhor*, para o progresso da sociedade em que é introduzida.

Há uma alteração das relações de poder, tanto de quem é poder como de onde está o poder, profundamente influenciada – determinada, até – por actores externos àquele contexto específico. Admitem-se determinados protagonistas no conflito interno, legitimam-se dinâmicas conflituais, como economias políticas de guerra, ou perpetuação de situações de crise humana. Em muitos casos, há mesmo uma normalização da violência e do conflito, considerados naturais, reconhecendo-se um certo grau de instabilidade e pobreza como factores imutáveis, com os quais se deve aprender a viver. A única condição é a contenção dessa mesma violência no contexto particular, uma garantia vaga de que não se espalhará além-fronteiras, ameaçando a estabilidade regional, que a prazo representa um potencial factor de desagregação nas relações Norte-Sul.

Autores como Robert Kaplan admitem que o modelo de resolução de conflitos da ONU, e os seus sucessivos falhanços na prática, reflecte em si mesmo esta não-vontade

dos Estados do Norte de efectivamente pôr um fim aos conflitos no Sul, reconhecendo uma aceitação implícita de que a instabilidade e a violência são uma característica passada, presente e futura do hemisfério Sul. Uma das grandes ideias associadas é a comparação com a Europa: se esta teve as suas lutas religiosas e nacionalistas até ao século XX, estando agora relativamente estável, todos os outros continentes se encontram ainda nas primeiras fases de um processo semelhante, sendo de esperar o aumento dos conflitos. Há como que um determinismo histórico em relação à evolução política dos novos Estados, que raras vezes é falseado.

Como corolário desta visão, surge o entendimento de que a única solução passa por aprender a lidar com esta realidade, a controlá-la o mais possível, sem gastar energias (leia-se, dinheiro e forças armadas) a tentar corrigir uma situação que não vai nunca mudar, até se chegar a cada *fim da história* nacional. Entretanto, foram criadas novas figuras para substituir a acção política, por exemplo pela reabilitação da ideia da intervenção humanitária como guerra justa, ou pela atribuição de novos princípios à acção humanitária, com a definição do Novo Humanitarismo (ibid.:79).

A principal conquista do Novo Humanitarismo foi, provavelmente, a tentativa de assassinato conceptual da neutralidade³. Houve um esforço deliberado e consciente de esvaziamento de significado, de distorção da ideia por trás da expressão, de enfoque constante nos seus efeitos perversos. A negação deste princípio enquanto base conceptual da assistência foi motivada pelos próprios Estados, e não pela reflexão interna dos vários movimentos de acção humanitária, ao contrário do que as organizações humanitárias querem acreditar⁴.

Se a neutralidade implica deveres de abstenção, prevenção e imparcialidade, representa o oposto dos novos objectivos. Pela neutralidade, a acção humanitária afasta-se daquilo que os Estados querem, tendo unicamente como eixos orientadores a não-discriminação e a proporcionalidade da ajuda em relação à necessidade da vítima.

Um dos exemplos de Duffield para o crescente envolvimento – discreto, mas efectivo – dos Estados é a constituição em 1993 do ECHO (Gabinete de Ajuda Humanitária da Comissão Europeia), um fórum para a coordenação das várias organizações humanitárias no espaço europeu, para que articulassem a sua acção entre si, mas que concretiza de facto um órgão de controlo governamental da própria acção das organizações (ibid.:78).

3 A expressão que uso, tentativa, pretende dignificar o empenho do Comité Internacional da Cruz Vermelha na manutenção do princípio, quando a esmagadora maioria das ONG optou por desistir de princípios próprios e alinhar na nova agenda ideológica.

4 Este ponto é novamente realçado no capítulo seguinte, pela radical oposição de Rieff a esta ideia.

Para o autor, o humanitarismo nunca pode ser neutral, na medida em que se integra nas dinâmicas do conflito, por exemplo entrando directamente como factor determinante na economia política de guerra. No limite, mantendo as pessoas vivas, a assistência modifica o conflito, reequilibra as relações de poder.

No caso da Bósnia, providenciar transporte, alimento e abrigo para milhares de deslocados internos significou que as ONG colaboraram e reforçaram a limpeza étnica contra a qual estavam a agir (ibid.:79). No Sudão, gerou uma relação de dependência da população em relação à própria ajuda, desincentivando o trabalho enquanto forma de subsistência.

A presença das agências humanitárias contraria o fim da pobreza, da fome, por ser uma alternativa viável para a sobrevivência, no mínimo. Por outro lado, financia o próprio conflito, pela instrumentalização dos meios que providencia: a sua posse e venda determina quem são os actores principais e confere um monopólio económico e comercial a certos grupos (ibid.:230).

A acção humanitária tem um défice na análise das situações, falha por não conseguir ter uma leitura holística, de conjunto. Só a meio da década de 90, por exemplo, se assumiu que as emergências complexas tinham uma natureza política; tendo esta sempre causas múltiplas, a única resposta viável seria sempre do próprio sistema, por correcções na estrutura. No caso, as diferentes causas, longe de serem resolvidas por políticas de Estados, são deixadas para a acção humanitária, forçada a assumir um papel político para o qual provavelmente não está equipada. No geral, a assistência parece ser cega à complexidade social, aos sistemas de governação locais, a estruturas enraizadas de dominação (ibid.:248).

Duffield chega mesmo a afirmar que, se há algum sucesso por parte das políticas de ajuda, mesmo que sectorial, é por sorte, uma consequência indirecta e inesperada da própria acção (ibid.:248). Na sua analogia, é a ferramenta errada para a situação, e como tal provavelmente não conseguirá resolver nada. No caso específico do Sudão, declara peremptoriamente que «a principal consequência de qualquer tipo de ajuda (alívio, desenvolvimento, financeira, comercial, etc.) é mudar e reforçar as relações de dominação e formas de discurso com que se depara, e através dos quais é providenciada» (ibid.:253).

No entanto, mesmo concordando com grande parte dos pressupostos do Novo Humanitarismo, Duffield não se sente confortável com a iniciativa dos governos dos países do Norte em temas como a profissionalização da ajuda ou a emergência de novas formas de regulação.

O consequencialismo ético do Novo Humanitarismo sacrifica o presente em nome de um futuro incerto. Baseia-se numa abordagem teleológica, em que o bem resulta da acção, por oposição à deontologia da acção humanitária clássica – fazemos as coisas porque é nosso dever, é nosso imperativo moral que o façamos. Quem o apresenta inicialmente são agências estatais como o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional, para sistematizar a ajuda, mecanizar sistemas de regulação e prestação de contas e criar grelhas de análise de possíveis efeitos da assistência (ibid.:90-92). No extremo, é demonstrado pela seguinte citação do Ministro para o Desenvolvimento e Ajuda norueguês: «Temos de avaliar as tendências das jovens democracias ao longo do tempo. Mas se um país se move, sistematicamente, na direcção errada, sem demonstrar vontade de mudar, não queremos ser parceiros.» (Rieff, 2002:317).

Na verdade, a consequência directa desta nova ética é a selectividade em relação às crises, a escolha de umas vítimas em detrimento de outras. Obriga a efectuar decisões sobre quem merece ser ajudado, e quem não merece. Adopta uma visão burocrática, em que o factor humano é negligenciado pela sua contextualização. Percebe-se que um Estado doador não queira ser cúmplice de más governações, de abusos de direitos humanos, mas as vítimas não devem ser ainda mais prejudicadas.

A conclusão a que Duffield chega é que o actual estado do Sul espelha as políticas do Norte. O desajustamento à realidade é uma consequência directa do tipo de liderança que é promovida, da moldagem das instituições. O grande desafio passa pela reforma dessas mesmas instituições e por uma remodelação das redes de governação global, de forma a incluir as complexidades reais.

II. Visitando Rieff

Partindo de uma mesma realidade, David Rieff faz uma análise bastante diferente. Apresenta uma distorção do conceito de humanitarismo pelos complexos contextos dos anos 90, como os conflitos na Somália, Bósnia, Ruanda ou Afeganistão.

Na verdade, a crítica de Rieff pretende demonstrar a necessidade de recuperação da integridade moral da acção humanitária, não exactamente nos mesmos termos do passado, mas numa adaptação às novas guerras. Para Rieff, o objectivo prioritário do humanitarismo é, ainda e sempre, o alívio da vítima. Centra-se na crença de que ninguém deve sofrer, e é obrigação de quem pode providenciar medidas para compensar essas mesmas necessidades.

Os anos 90 são também chamados de anos do intervencionismo. Gerou-se um consenso sobre a figura da intervenção humanitária, aplicada em vários contextos (Somália, Ruanda, Haiti, Bósnia). Contudo, o agir para *fazer bem*, para salvar vítimas, não implicava, quer para os decisores políticos quer para a opinião pública, a morte dos soldados envolvidos (id.:36). Assim, quando um piloto americano morto foi arrastado pelas ruas de Mogadíscio, no decorrer de uma dessas intervenções humanitárias, também a ideia de intervenção pelo Estado foi arrastada e morta pelas ruas. As consequências políticas são graves demais, em termos da política interna dos Estados intervenientes. Neste sentido, tornou-se paradigmática a afirmação de Samuel Huntington: é «moralmente injustificável e politicamente indefensável que membros das forças armadas [norte-americanas] morram para prevenir que os Somalis se matem uns aos outros» (*apud* Smith, 1999: 271).

Depois da Somália, mesmo que os Governos simpatizem com a causa humanitária, dificilmente disporão das suas tropas para salvar seres humanos de lugares remotos no planeta (ou afectivamente remotos, i.e., sem ser dentro das suas fronteiras geográficas ou civilizacionais). Só o interesse nacional justifica a morte de soldados por uma causa humanitária.

A partir do exemplo da Somália, Rieff faz uma extensa análise do papel dos *media* na divulgação das crises, e da relação que a próspera minoria ocidental tem com a realidade quotidiana da maioria da população mundial. A acumulação de preconceitos, a generalização dos contextos a um mesmo estereótipo – povo em sofrimento devido a catástrofe natural (a responsabilidade política é frequentemente omitida ou suavizada) –, traduz um afastamento, uma alienação em relação ao mundo em que vivemos. Se vemos crises como a da Somália, Etiópia, Ruanda, Angola, etc. na televisão, ouvimos no máximo três minutos sobre essa mesma realidade, havendo uma ênfase especial nas imagens de bebés com moscas na cara, ou de abutres ao pé de soldados mortos (Rieff, 2002: 42-51).

Por um lado, há indícios de ter existido uma «revolução de preocupação moral», como se vê pela massiva participação em acontecimentos mediáticos como o *Live Aid* ou *Live 8* de Bob Geldof. A aposta mediática no sofrimento revelou-se de sucesso em termos de fundos para as organizações humanitárias, como um funcionário de uma ONG francesa expressou: «Só a compaixão vende. É a base de financiamento das agências humanitárias. Não sabemos agir de outra forma.» (id.:55). O conceito cresceu em significado, o seu uso tornou-se familiar, sendo aplicado nas mais diversas situações. Por outro lado, quanto mais entrava no discurso do quotidiano, mais perdia o significado original (ibid.:272).

Assim, a incompreensão da realidade aumentou, a par da sua simplificação nos canais de divulgação, contrariando a análise política séria, que a apresentou como mais complexa que nunca (ibid.:51). Há uma tendência para acreditar que todos os contextos são iguais, que todas as crises têm os mesmos rostos, como parece ser nas sequências de imagens dos telejornais. O que é pior, para o autor, é que os Governos do Norte seguem esta mesma tendência do senso comum iludido pela televisão.

O grande exemplo desta confusão na interpretação da realidade é o dos campos de refugiados ruandeses no Congo, depois do genocídio de 1994. Dois milhões de hutus refugiaram-se nas florestas, numa mistura de soldados do antigo exército ruandês, forças paramilitares (os sanguinários Interahamwe), mulheres, crianças e idosos. Filmados, pareciam vítimas como outras quaisquer, gente em sofrimento; com uma lente mais aprofundada, percebemos que milhares daqueles homens e mulheres tinham colaborado e participado activamente num genocídio, que eram culpados das mais diversas formas de tortura e assassínios em massa. De qualquer maneira, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e várias outras agências humanitárias organizaram campos de refugiados para lhes dar apoio (em causa estavam as suas famílias, mas naturalmente a distinção entre inocentes e culpados provou-se impossível). As necessidades humanitárias destes dois milhões apareceram nas câmaras televisivas. Foram feitos documentários sobre a fome que passavam, as más condições sanitárias, as doenças que grassavam nos campos, e os Estados doadores optaram por apoiar missões humanitárias para a assistência, não se comprometendo directamente com uma realidade dúbia. Pela sua imagem de dor, verdadeiros genocidas ganharam estatuto de vítima inocente, e conseqüentemente acesso ao humanitarismo (ibid.:53).

Convém realçar que a relação entre actores humanitários e *media* não é minimamente clara. É antes bastante ambígua, em termos de quem usa quem, de quem é o instrumento. Se o sofrimento humano proporciona audiências, por outro lado as agências necessitam dessa exposição e publicidade para sobreviver, incorporando frequentemente jornalistas e/ou material de comunicação nas suas missões, para a sua divulgação junto do grande público (ibid.:294). Quanto mais publicitada é uma tragédia, maiores são as doações - financeiras e em géneros - para as agências que trabalham nesse contexto particular (ibid.:296).

A relação entre uns e outros torna-se essencial para o funcionamento de ambas, revestindo-se mesmo de uma natureza simbiótica, sendo que, em termos de percepção, concretiza um bem moral, a ajuda à vítima, considerada universalmente como legitimadora de toda a acção. Rieff aponta um problema em particular aos funcionários humanitários:

a convivência diária com a dor dos outros faz com que, de alguma maneira, essa mesma dor passe a ser sua, através de uma identificação pessoal com a situação, e consequente correspondência de interesses e objectivos (ibid.:297). Falhar na ajuda a uma população específica é interpretado por muitos funcionários e agentes humanitários como um fracasso pessoal, uma derrota por sua própria culpa.

Para Rieff, a acção humanitária não é política, é um substituto da acção política legítima, isto é, de natureza estatal. Interpreta o Novo Humanitarismo como uma armadilha estendida pelos Estadosadores do Norte, na qual as organizações humanitárias caíram. Se as crises humanas têm raízes políticas, o mero alívio do sofrimento não as resolverá, mesmo constituindo um elemento preponderante na dinâmica do conflito. As ONG não estão equipadas ou mandatadas para esse efeito, que normalmente assenta numa simplificação da realidade, num maniqueísmo falso de vítimas/perpetradores (ibid: 56).

O alargamento do mandato, definido pelas entidades financiadoras, corresponde a um alargamento das expectativas, em que se espera das organizações que resolvam o conflito, que respondam às suas causas mais profundas. Por outro lado, como foi referido mais acima, este alargamento pressupõe a ausência dos Estados, a sua anulação consentida face às crises. A acção humanitária tem uma presença paliativa, e foi esta característica que foi abusada ou manipulada, por permitir uma certa contenção, ou estabilização do contexto local.

Desta forma, a manipulação política deu-se a nível do financiamento, crescentemente condicionado a determinadas práticas e princípios, a nível da mensagem passada, e a nível do próprio sistema, pela substituição de actores. Para o autor, esta armadilha tem bastantes piores consequências que a armadilha da perpetuação das crises pela ajuda humanitária, porque corrompe totalmente o conceito, tendo efeitos irresolúveis a prazo. A discriminação das vítimas, a escolha de crises como prioritárias ou insignificantes boicota a aceitação da ideia humanitária, tanto por parte das vítimas, como pela população em geral e pelos próprios funcionários das agências de ajuda.

Contudo, Rieff opõe-se à ideia da agenda escondida de aspirações neo-colonialistas ou imperialistas por parte dos Estados do Norte. É bastante claro a esse respeito: o Novo Humanitarismo, para este autor, surgiu da frustração dos próprios actores humanitários, descontentes com a falta de mudança na realidade, ou antes, com o agravamento do sofrimento pelas novas guerras. A prova para tal é a constante relutância da maioria dos Estados em agir, mesmo quando confrontados com números massivos de tragédia. A sua

resposta a esses fenómenos é sempre atrasada, de reacção tardia motivada pela pressão interna para fazer alguma coisa.

Rieff refere que, nos Balcãs, a comunidade internacional preferiu até chegar a um acordo com Milosevic, em vez de assumir a sua responsabilidade de acordo com a Carta das Nações Unidas (ibid.:271). O humanitarismo estabelece compromissos, trabalha numa imensa paleta de cinzentos, em condições extremamente difíceis que obrigam a contornar princípios que seriam por natureza absolutos (ibid.:286). Acabou por se tornar parte da resposta oficial às crises, mesmo que inicialmente constituísse um movimento inteiramente marginal e não-governamental (ibid.:291). Contudo, nesta perspectiva, a aproximação ao centro é de inteira culpa das ONG.

Da mesma maneira que Duffield, Rieff conclui que a acção humanitária não é a resposta necessária para o sofrimento e pobreza relacionados com conflito (ibid.: 303). A dimensão das tragédias ultrapassa a sua pequena escala de acção, exige recursos e medidas para as quais as organizações humanitárias não têm legitimidade, por serem áreas do foro estritamente estatal. Um funcionário humanitário, citado pelo autor, comparava a acção humanitária no Kosovo a pensos rápidos aplicados num tumor maligno (ibid.: 307)

A diferença está no reconhecimento da necessidade da acção, e pelo posicionamento, em termos gerais, de oposição a críticas que não sejam construtivas, que não impliquem como seu corolário a criação de um regime melhor. Um dos seus pressupostos é que a acção humanitária é, em si mesma, símbolo de um fracasso – estatal, económico, social, de justiça (ibid.:304). No entanto, foi assumida como parte da ordem liberal dos anos 90, como um pilar estruturante do novo sistema, e é nesse sentido que o seu papel deve ser analisado. O humanitarismo pouco consegue por si, e é da sua articulação com o poder estatal que surgem mudanças no contexto.

Na sua origem, é um descendente directo da caridade cristã⁵, tratando-se assim de um fenómeno ocidental, e continua a sê-lo, apesar de algumas concessões a particularismos (por exemplo, criação do Crescente Vermelho). Na expressão de Rudyard Kipling, fazia parte do «fardo do homem branco», tendo andado de facto sempre a par do colonialismo. Autonomizou-se com a criação da Cruz Vermelha por Henri Dunant, um cidadão suíço, na sequência da Batalha de Solferino (1859), entre franceses e italianos, e o apoio a soldados feridos em combate.

5 Como Rieff refere, decorre do imperativo moral cristão do serviço, da entrega ao outro.

E, até hoje, de facto os Estados ocidentais continuam a ser, numa esmagadora maioria, os únicos a ter prosperidade suficiente para poder dar a quem não tem e está em necessidade (ibid.:38). Providenciar assistência e protecção é uma componente importante da política externa, como o estatuto de potência moral dos países nórdicos atesta. O envolvimento em estratégias de cooperação e desenvolvimento altera o posicionamento relativo dos actores no sistema internacional. Confere uma legitimidade, um grau de superioridade moral que influencia o próprio sistema de Estados, aumentando o poder relativo desses Estados em algumas esferas de negociação (Suécia, Japão, etc.).

Desta maneira, a divisão entre actores humanitários far-se-á, em termos gerais, entre organizações europeias ou em particular francesas e organizações britânicas e americanas, reflectindo visões do mundo, pensamentos e construções sociais, bem como ambições específicas a esses pontos do mundo. As primeiras pretendem um mandato separado, afirmando que cada objectivo a mais comprometerá os fundamentos da acção humanitária, enquanto que as segundas acreditam na possibilidade da integração de competências de desenvolvimento, transformação social e direitos humanos.

Ao chegar ao final da década de 90, mesmo tendo seguido caminhos diversos, ambas concluíram o mesmo, que Duffield também acentua: é essencial uma visão holística da realidade internacional, na qual o humanitarismo exerce apenas uma pequena parte. Permanece a sensação de que é preciso fazer alguma coisa, ainda que muitos se sintam como Sísifo (ibid.:307). Por muito que tentem subir o monte, empurrando o pesado fardo do alívio à vítima, inevitavelmente os seus esforços serão gradados.

Outro dos pontos em comum entre os dois actores está na crítica à retirada da ajuda em nome de um hipotético bem futuro. Partilham as mesmas dúvidas em relação a quando, e se, esse futuro chegará. O Novo Humanitarismo propunha algumas excepções, como a súbita e trágica crise de cólera nos campos de refugiados do Leste do Congo em 1994. Precisamente por ser necessária a declaração de estatuto de excepção, funcionários como Nicholas Stockton da Oxfam perguntaram-se nos círculos de debate interno se este era, de todo, humanitário. Sobrepor os objectivos dos direitos humanos à necessidade de emergência não é, em todos os casos, um ganho. Não há valores morais supremos; se, por vezes, a justiça pode ser encarada como o valor máximo, a sobrevivência física de milhares de refugiados pode muito bem ser considerada mais prioritária (ibid.:318-319).

O humanitarismo está recheado de paradoxos. O livro de Rieff apresenta alguns, mas está ele próprio cheio de contradições, por exemplo nas questões ligadas à governação e responsabilidades nas consequências da acção humanitária. A realidade apresenta uma história recente do humanitarismo que parece esquecer as lições de missões passadas,

sendo que se lida com cada crise como se fosse a primeira. Assume divisões maniqueístas impossíveis nos dias de hoje, entre «bons» e «maus», é muitas vezes incompatível com direitos humanos e justiça.

No capítulo final, Rieff afirma que desiste, que não consegue ter uma visão optimista para o futuro, porque o humanitarismo parece decidido a enveredar por um caminho ainda pior. Cai exactamente no erro que denunciava em relação a Duffield: apresentar críticas que só destroem, enfatizando tudo o que está errado sem propor medidas de correcção. O autor conclui que exemplos como o Afeganistão ou o Kosovo mataram uma boa ideia. As intervenções humanitárias conduzidas por Estados levaram a crer que, de qualquer maneira, ocupar e recuperar Estados falhados não ajuda em nada o próspero Ocidente, apenas custa dinheiro. Rieff não acredita no argumento da estabilização, ou da sua necessidade. Considera a pobreza, conflito e tragédia humana uma constante de certas zonas do planeta, que em nada afectam o quotidiano do hemisfério Norte, não existindo assim motivação para a suposta agenda de contenção como último objectivo (ibid.:269; 276).

Conclusão

Nos dias de hoje, assiste-se a uma verdadeira promiscuidade nas relações entre organizações humanitárias e Estados e suas Forças Armadas. A noção americana e britânica de que as novas guerras se conquistam pelos *hearts and minds* dos povos que são invadidos implica uma cumplicidade por parte das primeiras; significa que no terreno o jogo é alinhado, tem os mesmos meios para um fim que é comum. O mesmo soldado – o mesmo uniforme – que ataca alvos numa cidade como Cabul ou Tikrit distribui as toneladas de ajuda alimentar, reconstrói o sistema de esgotos ou uma escola bombardeada.

É isto que leva a ataques como os de Bagdad em 2003, que vitimaram Sérgio Vieira de Mello na sede da ONU mas também funcionários do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em plena missão. É esta confusão de mandatos que revolta as populações locais, que as predispõe contra a suposta ajuda para o seu sofrimento, agora condicionada e politicamente orientada. Se a capacidade das organizações humanitárias já estava dificultada pela crescente complexidade dos grupos beligerantes – desvio, saque e venda da ajuda, imposição de taxas para a acção –, aparece agora associada à estratégia de guerra de determinados grupos ou autoridades estatais.

A ideia de responsabilidade de protecção por parte dos Estados ou comunidade internacional, cujo principal advogado era, até recentemente, Kofi Annan, não chega para as vítimas das novas guerras. Frequentemente, é o próprio Estado em que se encontram o seu principal inimigo, e a comunidade internacional parece só agir se em causa estiverem interesses estratégicos, de região ou de estabilidade global. Como Rieff argumenta, a visão da soberania como protecção é utópica, e fundamentalmente em contra-dição com a própria realidade (ibid.: 323). Haverá sempre guerra, portanto é preferível não negar as evidências e sim torná-las menos dolorosas.

O humanitarismo salva algumas vidas. Não compensa a ausência da resposta da comunidade internacional, o que quer que esta expressão queira dizer, mas representa mais um dia de vida para milhões de pessoas no mundo. Não sejamos cínicos: a assistência é obviamente insuficiente, mas representa uma luz de esperança para esses mesmos milhões.

A acção humanitária contemporânea apresenta de facto desafios angustiantes. No entanto, mantendo-se uma necessidade ditada pela realidade, deve ser reforçada por princípios, que, mais do que ideias gerais, são linhas orientadoras da acção. Tudo somado, o único consolo será assumir uma atitude panglossiana, de melhor dos mundos possíveis. Perdendo a ingenuidade, avaliamos friamente a realidade, descobrindo as dinâmicas que a constroem. No caso do humanitarismo, são ainda mais evidentes, devido aos actores que as influenciam, que as dominam. De facto, na reconstrução de uma sociedade, há a criação de relações de poder, de ordens sociais que não reflectem exactamente a sociedade sobre a qual estão a agir. Pretendem ter efeitos a prazo, e é nesse sentido que a ajuda externa é um elemento desta mesma nova ordem.

Com a reconstrução das sociedades no pós-conflito, há a adopção de um modelo que pretende beneficiar quem implementa esse mesmo modelo. Não é por acaso que propõe uma regulação democrática da sociedade, que estabelece bases para uma economia de mercado. Contudo, não nos parecem credíveis certas teorias de conspiração sobre imperialismos do Norte pela acção humanitária, até porque esta é, a prazo, insustentável, por gerar relações de dependência difíceis de quebrar. Não contribui para o reforço das redes económicas, financeiras, comerciais. Não há exemplos de Estados que tenham entrado no circuito internacional de trocas normalizadas através do humanitarismo. E a insegurança mundial, o estado de guerra constante desta última década provam que, a existir, qualquer estratégia deliberada de contenção terá claramente sido um redondo fracasso.

Convém contudo realçar que a força da inação exerce um apelo demasiado forte. A política de substituição pelas organizações implica menos recursos, menor atenção para tragédias longínquas que não influenciam eleitorados. Os Estados doadores do Norte optaram pelo mais barato: se há tantas organizações a querer ajudar nessas crises, torna-se mais rentável financiá-las. É bastante menos dispendioso apoiar financeiramente estas organizações e agências humanitárias que organizar missões estatais de apoio a determinadas regiões, sendo que os custos se medem em termos de dinheiro investido mas também de capital político. Clinton, para dar só um exemplo, passou por tempos difíceis no pós-Somália, devido às baixas no exército norte-americano. É também mais fácil em termos de logística, porque as organizações humanitárias já têm experiência passada e missões organizadas, com equipas prontas a agir, tendo maior, na sua maioria, flexibilidade em termos de prazos de missão. E claro, nos meios de comunicação, no senso comum, o argumento humanitário convence sempre mais que o militar, satisfazendo também uma lógica de fachada, de quem dá a cara por uma acção com objectivos definidos.

Por outro lado, se se condicionarem os fundos a uma determinada orientação ideológica, as organizações humanitárias tornam-se num sucedâneo do Estado, facilmente manipulável em termos de visibilidade da acção. O que querem os Estados doadores? Se admitirmos que é a estabilização da crise, a acção humanitária atinge esses mesmos propósitos. Se for para apaziguar consciências, também confirma que alguma coisa foi feita para minorar sofrimentos. Para qualquer uma das perguntas, o humanitarismo será sempre a resposta do mínimo, cumprirá sempre um mínimo de exigências, mas nunca totalmente, e nunca com resultados satisfatórios. O mínimo envolvimento corresponde, porém, ao máximo resultado em termos de estabilidade.

Nesta substituição, o humanitarismo foi longe demais. Ultrapassou a sua própria dimensão, comprometendo o seu futuro. Ainda é possível inverter a tendência, corrigir o excesso de ambição. As agências sempre moldaram os seus códigos e guias de comportamento às exigências no terreno. Tendo em conta a rejeição galopante da ajuda por parte das populações ajudadas, todos se verão obrigados a repensar a sua própria atitude. O CICV já o fez, reafirmando a neutralidade com mais veemência ainda; teóricos ligados aos Médicos Sem Fronteiras também advogam em público o «back to the basics», o regresso ao humanitarismo de princípios definidos e mais contidos (por exemplo, nos vários artigos de Nicolas de Torrenté).

A crítica ao Novo Humanitarismo tem surgido dos mais diversos sectores, articulando-se progressivamente. Não tem ainda resultados, mas propõe algumas mudanças.

O afastamento das OH em relação aos Estados surge como imperativo, ainda que dificulte a sua vida financeira. Quando o interesse de uma ONG é tão só sobreviver, e não mudar o mundo, tornar a vida ligeiramente mais suportável para um grupo-alvo, a sua acção encontra-se severamente comprometida em termos éticos.

Ainda que a escolha seja complexa, é forçoso decidir sobre a relação entre humanitarismo e desenvolvimento, bem como humanitarismo e direitos humanos. Em relação à primeira, a experiência tornou clara a dificuldade da abordagem de continuidade, da passagem por passos da acção humanitária ao desenvolvimento quando o contexto estabiliza. No entanto, mesmo assumindo uma contiguidade, há limites para o humanitarismo, campos em que não se pode envolver. Sendo as duas abordagens essenciais, são no entanto distintas, devendo por isso ser responsabilidade de dois grupos de actores diferentes.

A acção humanitária é de urgência, baseia-se na necessidade de assistência e protecção, tem um carácter de sobrevivência. Neste sentido, a sua janela temporal é mais restrita, e a sua aplicação incondicional. Dirige-se a todos por igual, o único critério de acesso é a natureza humana da vítima.

Os direitos humanos devem ser integrados na acção, até porque a sua existência leva ao próprio humanitarismo. Não há qualquer incompatibilidade, não devendo por isso ser interpretada a ajuda em função da situação dos direitos humanos, política que foi adoptada por exemplo no Afeganistão, com resultados catastróficos.

A integração dos direitos humanos no humanitarismo feita ao longo dos anos 90 foi falsa, feita da pior maneira, pela sua interpretação enquanto condicionalidade, e não como perspectiva construtivista a prazo. A abordagem de muitas organizações humanitárias é de facto eticamente errada, quando admitem que a conquista de direitos futuros se pode fazer à custa de sacrifícios humanos no presente. Arriscam a expulsão do terreno, sem quaisquer ganhos mínimos. Prefere-se a ausência a uma presença que pode transformar-se, a prazo, em plataforma de negociação. Pela acção humanitária, é possível corrigir violações graves de direitos; permite ainda a criação de uma cultura de direitos humanos, se ela própria os respeitar.

A dificuldade está na transposição dos direitos humanos para os contextos particulares sem ser por imposição, por criação exógena de uma nova ordem social sem respeitar os particularismos. O debate entre universalismo e relativismo, sobre que ordem social é proposta, e por quem, também perpassa o humanitarismo. A resposta só pode ser universal. A neutralidade a tanto obriga.

Bibliografia

Cook, Robin (1999) - "It is Fascism That We Are Fighting.". *Guardian*, 5/5/1999.

Duffield, Mark (2001) - *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.

Rieff, David (2002) - *A Bed for the night - humanitarianism in crisis*. Londres: Vintage.

Smith, Michael - "Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues" in Rosenthal, Joel H. (ed.) (1999) - *Ethics and International Affairs - A Reader*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 271-295.