

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

2006-2007



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR E NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

O impacto da estrutura organizacional, ideologia humanitária e cooperação das elites locais na eficácia das operações humanitárias. Uma análise comparativa.

CARLOS MANUEL MARTINS BRANCO

CORONEL DE INFANTARIA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS
ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA
CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS**

**O impacto da estrutura organizacional, ideologia humanitária
e cooperação das elites locais na eficácia das operações
humanitárias. Uma análise comparativa.**

Carlos Manuel Martins Branco

Coronel

Trabalho de Investigação Individual

Orientador : CMG Augusto Ezequiel

Instituto de Estudos Superiores Militares – 2007

AGRADECIMENTOS

Este trabalho ficaria incompleto sem um agradecimento a todos os que, de uma ou de outra forma, se disponibilizaram para me ajudar na realização de este trabalho e que, na prática, funcionaram como um “comité de aconselhamento”. Gostaria de começar com um grande obrigado aos MGen Ferreira da Cunha, Cor José Nunes Fonseca, Cor João Nunes dos Reis e Cor Jorge Nunes dos Reis que comigo integram o “Grupo de Florença” pelos seus comentários, observações e críticas sempre muito úteis e pertinentes.

Um agradecimento muito especial ao Dr. Carlos Santos Pereira pelos conselhos e pelas reflexões conjuntas sobre a problemática das agências humanitárias e o seu envolvimento em emergências complexas. Quero também agradecer à Dr.^a Ana Guedes Mesquita, *Human Rights Officer* da missão da ONU no Sudão, pela informação disponibilizada sobre missão humanitária no Darfur e pelos avisados conselhos; e ao TCor Luís Sancho, *Peacekeeping Affairs Officer* na Divisão Militar do DPKO, pela informação facilitada sobre as missões da ONU no Darfur e no Afeganistão.

Pretendo igualmente manifestar o meu sentido apreço à Dr.^a Luísa Ribeiro pelo generoso apoio na revisão dos textos, e ao Major Francisco Proença Garcia pela ajuda na compilação de alguma informação. Aproveito ainda para agradecer aos meus camaradas de curso a sua solidariedade e camaradagem.

A responsabilidade por eventuais erros ou omissões neste trabalho pertencem somente ao autor. Finalmente, numa nota pessoal, gostaria de agradecer a Matilde Vala Branco, minha mulher e meu melhor amigo, pela paciência e apoio.

AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

O impacto da estrutura organizacional, ideologia humanitária e cooperação das elites locais na eficácia das operações humanitárias. Uma análise comparativa

ÍNDICE

Índice	i
Resumo	iii
Abstract.....	iii
Palavras-chave	iv
Lista de abreviaturas	v
1.Introdução	1
2. As OIG e ONGI na Serra Leoa (1994 – Janeiro 2002).....	4
a. Introdução.....	4
b. Os actores humanitários	5
(1) O sistema da ONU	5
(2) As ONGI.....	6
c. Estrutura organizacional e eficácia.....	6
d. Ideologia humanitária e eficácia.....	8
e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia	10
3.As OIG e ONGI no Darfur (Abril 2004 – Dezembro de 2006).....	12
a. Introdução.....	12
b. os actores humanitários	14
(1) O sistema da ONU	14
(2) A União Africana	15
(3) As ONGI.....	16
c. Estrutura organizacional e eficácia.....	17
d. Ideologia humanitária e eficácia.....	18
e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia	20
4.As OIG e ONGI no Afeganistão (Dezembro 2001 – Janeiro 2007).....	25
a. Introdução.....	25
b. Os actores humanitários	26
(1) O sistema da ONU	26
(2) As ONGI.....	27
(3) A ISAF e as forças da coligação.....	28
c. Estrutura organizacional e eficácia.....	29
d. Ideologia humanitária e eficácia.....	32
e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia	34
5.Conclusões	35
a. A variável organizacional.....	35
b. A variável ideológica.....	36

c. A variável cooperação das elites locais	37
d. As ilações.....	38
APÊNDICES	41
Apêndice A - Modelo de análise.....	42
Apêndice B - Metodologia de investigação	54
Apêndice C – Estado da arte	60
Apêndice D – Glossário de conceitos	77
Apêndice E – OIG e ONGI. Uma caracterização	84
Apêndice F – Missões e actividades das OIG e ONGI.....	93
Apêndice G - Processo da resolução de conflitos.....	107
Apêndice H - Problemas do acesso e da segurança humanitária.....	109
Apêndice J – Cronologia do conflito na Serra Leoa.....	117
Apêndice K – Mapa da Serra Leoa	129
Apêndice L – OIG e ONGI presentes na operação humanitária na Serra Leoa	130
Apêndice M - Cronologia do conflito no Darfur	131
Apêndice N - Mapa do Sudão.....	138
Apêndice P - Mapa de acesso humanitário no Darfur (Janeiro 2007).....	139
Apêndice Q - UN country team no Sudão (Janeiro 2007).....	140
Apêndice R - Organigrama da UNMIS.....	141
Apêndice S – ONGI no Darfur	142
Apêndice T - Cronologia dos acontecimentos mais importantes no Afeganistão	146
Apêndice U – Mapa do Afeganisãõ	148
Apêndice V – ONGI no Afeganisãõ	149
Apêndice W – Relatório comparativo de actividades.....	151
Apêndice X – Localização dos PRT	152
Apêndice Y – Mapa de segurança no Afeganistão	153
Apêndice Z – Evolução da situação de segurança no Afeganistão.....	154
Apêndice AA – Componente militar da UNAMA	155
Bibliografia	156

RESUMO

O presente trabalho consiste num estudo comparativo de três emergências complexas – Serra Leoa, Darfur e Afeganistão – em que se analisa o modo como os modelos organizacionais das operações humanitárias, a ideologia humanitária seguida pelas agências humanitárias e a vontade de cooperação das elites locais afectam a eficácia das operações humanitárias. O teste empírico mostrou que o factor crítico associado à eficácia das operações humanitárias prende-se com a vontade de cooperação das elites locais e pelos contornos que esta assume em termos de consentimento, sendo pouco afectada pelos modelos organizacionais das operações, ou pelas opções ideológicas tomadas pelas agências humanitárias. Nesta perspectiva, verificou-se ser a ONU através dos seus órgãos políticos, nomeadamente os SRSG, a entidade adequada para negociar com os chefes das facções o consentimento operacional, de natureza eminentemente política, deixando para as Organizações inter-governamentais (OIG) e as Organizações não-governamentais internacionais (ONGI) a negociação do consentimento tático com as lideranças regionais e locais das facções. Esta divisão de tarefas permite que a negociação do consentimento operacional seja feita por actores políticos, libertando as agências humanitárias de possíveis compromissos aviltadores dos seus princípios.

ABSTRACT

This paper is a comparative study of three complex emergencies - Sierra Leone, Darfur and Afghanistan - analyzing how the organizational models of humanitarian operations, humanitarian ideology pursued by the humanitarian agencies, and, the will of cooperation by the local elites, impact on the effectiveness of the humanitarian operations. The empirical test showed that the critical factors for the effectiveness of humanitarian operations are tied to the will of cooperation by the local elites and by the substance assumed in terms of consent, and is little affected by the organizational models of the operations, or by the ideological options taken by the humanitarian agencies. In this perspective, it was verified that the UN, through its political agencies, particularly the SRSGs, is the right entity to negotiate, in an eminently political manner, with the heads of the factions for operational consent, leaving for the Inter-Governmental Organizations (IGO) and for the International Non-Governmental Organizations (INGO) negotiation of

tactical consent with the regional and local leaderships of the factions. This division of tasks allows negotiation of the operational consent to be made by political actors, freeing the humanitarian agencies of possible commitments which may compromise their principles.

PALAVRAS-CHAVE

Operação humanitária – intervenção humanitária – organizações inter-governamentais – organizações não-governamentais – humanitarismo – desenvolvimento – ideologia humanitária – modelos integrados – consentimento - PRT

LISTA DE ABREVIATURAS

ACBAR	Agency Coordination Body for Afghan Relief
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council
AG	Assembleia Geral das Nações Unidas
AMIS	African Mission in Sudan
ANCB	Afghan NGO's Coordination Bureau
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CBO	Community-based organization
CEEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)
CF	Coalition forces
CFA	Committee on Food Aid, Policies and Programmes
CRFA	Conseil Révolutionnaire de Forces Armées
CS	Conselho de Segurança da ONU
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration
DONGO	Donor created nongovernmental organisation
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary General
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Department
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOSOC	UN Economic & Social Council
ECOWAS	Economic Community Of West African States

EO	Executive Outcomes
ERC	Emergency Relief Coordinator
FAO	Food and Agricultural Organization
GONGO	Government-organised nongovernmental organisation
GoS	Government of Sudan
GoSS	Government of South Sudan
HC	Humanitarian Coordinator
HRW	Human Rights Watch
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICC	International Criminal Court
ICG	International Crisis Group
ILO	Organização Internacional do Trabalho
IOM	Organização Internacional para as Migrações
ISAF	International Security Assistance Force
JEM	Islamic Justice and Equality Movement
LSP	Light Support Package
MCP	Método Científico de Pesquisa
MIC	Metodologia da Investigação Científica
MINUCI	United Nations Mission in Cote d'Ivoire
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo

MoU	Memorando de Entendimento
MSF	Médecins Sans Frontières
NEP	Norma de Execução Permanente
NRF	National Redemption Front
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance
OIG	Organização inter-governamental
OLS	Operation Lifeline Sudan
OMT	Organização Mundial do Trabalho
ONG	Organização não-governamental
ONGI	Organização não governamental internacional
ONGL	Organização não governamental local
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	United Nations Operation in Burundi
OPV	Organizações privadas de voluntários
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRT	Provincial Reconstruction Teams
QG	Quartel-general
QUANGO	Quasi-nongovernmental organisation
RC	Resident Coordinator

RI	Relief International
RR	Resident Representative
RUF	Revolutionary United Front
SG	Secretário-Geral da ONU
SLA	Sierra Leone Army
SLA	Sudan Liberation Army
SLM	Sudan Liberation Movement
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SPLM/A	Sudan Peoples Liberation Movement/Army
SRSG	Representante Especial do Secretário-Geral da ONU
TPI	Tribunal Penal Internacional
CAP	Consolidated Appeal for Humanitarian Assistance
HACU	Humanitarian Assistance Coordination Unit
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance
PHR	Physicians on Human Rights
SESG	Special Envoy of the Secretary-General
SIDA	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMI	United Nations Assistance Mission in Iraq
UNAMIS	United Nations Advance Mission In Sudan
UNAMSIL	United Nations Assistance Mission in Sierra Leone

UNDP/PNUD	United Nations Development Programme /Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNDRO	Coordenador para a Ajuda em Desastres
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children Emergency Fund
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIS	United Nations Mission In Sudan
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNSCOL	UN Special Coordinating Office for Liberia
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
NPFL	National Patriotic Front of Liberia
UNTAET	United Nations Transitional Authority in East Timor
USAID	United States Agency for International Development
WFP/PAM	World Food Programme / Programa Alimentar Mundial

1. Introdução

Decorridas quase duas décadas sobre o fim da Guerra-fria, as operações humanitárias no contexto de guerras intra-Estado continuam a enfrentar sérias dificuldades, ao ponto de se ter tornado um *cliché* afirmar que o humanitarismo se encontra em crise. Civis inocentes continuam a ser vítimas de violência prolongada, e as agências humanitárias impossibilitadas de acederem às populações que dependem da ajuda internacional para sobreviver. As operações humanitárias na Bósnia, Somália e Sudão, entre outras, ilustram claramente os problemas com que as organizações inter-governamentais (OIG) e não-governamentais internacionais (ONGI) humanitárias se debateram para conseguirem aliviar o sofrimento e salvar vidas de civis apanhados no meio de guerras civis.¹ Os obstáculos colocados pelas facções beligerantes à acção das agências humanitárias afectaram profundamente o seu desempenho. As dificuldades encontradas no acesso às populações indefesas obrigaram a reflectir sobre os caminhos trilhados, sobretudo num momento em que as ONGI procuram assumir um maior protagonismo e alargar a sua intervenção a outros domínios para além da distribuição da ajuda humanitária, como seja a mediação de conflitos, procurando substituir-se aos estados e às organizações regionais.² Tornou-se central perceber como é que a actuação daquelas organizações afecta a eficácia das operações humanitárias, isto é, em que medida contribuem (ou não) para aliviar o sofrimento e salvar vidas. A maioria das respostas centrou-se em dois temas principais: a estrutura organizacional das missões humanitárias (integradas versus não integradas),³ e a ideologia humanitária adoptada pelos diferentes agentes humanitários (neutralidade versus solidariedade).⁴

A ONU respondeu aos seus insucessos humanitários com soluções organizacionais que lhe permitiriam melhorar a eficiência de funcionamento do sistema, no pressuposto de que a uma maior eficiência organizativa corresponde automaticamente uma maior eficácia, procurando maximizar efeitos através da coordenação da acção política e humanitária integradas numa mesma estrutura. Por

¹ Para uma definição de operação humanitária consultar o Apêndice D (Glossário de conceitos).

² Para mais detalhes sobre os argumentos desta linha de pensamento ver, por exemplo, Baharvar (2001) e Callahan (1998).

³ Para uma definição de estrutura integrada e não integrada consultar o Apêndice A (Modelo de análise).

⁴ Sobre as diferentes posições ideológicas ver as definições apresentadas no Apêndice C (Estado da arte).

outro lado, as diferentes correntes ideológicas confrontam-se na convicção de que os seus pressupostos ideológicos as tornam mais eficazes. Enquanto umas argumentam com base no imperativo humanitário, no respeito pelos princípios humanitários e na acção humanitária “não condicionada politicamente”, outras contrapõem alegando que a acção humanitária não pode e não deve ser dissociada da política. Estes temas transportam-nos para duas questões derivadas às quais procuraremos encontrar respostas:

- A articulação organizacional das operações humanitárias afecta a sua eficácia, e em caso afirmativo como e em que termos?

- As diferentes opções ideológicas abraçadas pelas OIG e ONG afectam o seu desempenho, e em caso afirmativo como e em que medida?

Do nosso ponto de vista, o debate sobre a eficácia da acção humanitária em emergências complexas⁵ não pode nem deve reduzir-se a discussões de carácter técnico ou ideológico, como tem vindo a acontecer no mundo académico, sendo necessário introduzir nessa equação outros factores que a condicionam de uma forma crucial, nomeadamente a vontade de cooperação das elites locais.⁶ Esta preocupação conduziu-nos à identificação de uma terceira questão derivada:

- A vontade de cooperação das elites locais produz efeitos na eficácia das operações humanitárias, e em caso afirmativo como e em que termos?

Para respondermos a estas questões levantámos três hipóteses que nos relacionam as três variáveis seleccionadas – modelos organizacionais, ideologia humanitária e cooperação das elites locais – com a eficácia das operações humanitárias, e nos permitam perceber como a afectam, as quais testaremos empiricamente em três situações (Serra Leoa, Sudão e Afeganistão) que correspondem a arranjos organizacionais distintos:⁷

- Os modelos integrados em emergências complexas não conduzem necessariamente a uma maior eficácia das operações humanitárias (**primeira hipótese**).

⁵ Consideram-se emergências complexas as situações onde se verifica a violência sistemática contra não combatentes num ambiente de falência das instituições do estado e em que este não consegue assegurar a satisfação das necessidades das populações. Para mais detalhes sobre a definição de emergência complexa consultar o Apêndice D (Glossário de conceitos).

⁶ Para uma definição do conceito de elites consultar o Apêndice D (Glossário de conceitos).

⁷ Para uma apresentação desenvolvida das hipóteses de trabalho e das variáveis (dependente e independentes), consultar o Apêndice A (Modelo de análise).

- As ideologias humanitárias seguidas pelas OIG e ONGI em emergências complexas não afectam de um modo significativo a eficácia das operações humanitárias (**segunda hipótese**).

- Sem existir vontade de cooperação das elites locais, as organizações humanitárias não conseguem aceder às populações necessitadas, nem dispõem da segurança humanitária necessária ao cumprimento da sua missão (**terceira hipótese**).

Embora as operações humanitárias possam ter lugar em qualquer fase do ciclo de vida dos conflitos, a investigação concentra-se apenas naquelas que têm lugar durante a gestão do conflito.⁸ Por questões de racionalidade, não estudaremos as operações que se enquadrem em acções de prevenção e mediação de conflitos, ou de reconstrução e apoio ao desenvolvimento. Por força dos pressupostos que lhes estão subjacentes, não estudaremos também as acções humanitárias com carácter de urgência que decorrem das designadas intervenções militares humanitárias (também designadas por militarismo humanitário), ou de desastres naturais.⁹

A importância deste estudo decorre de dois aspectos primordiais: por um lado, a centralidade dos dois primeiros temas (estrutura organizacional das missões de paz e ideologia humanitária seguida pelas agências humanitárias) nos debates em curso na comunidade humanitária; por outro, o carácter inovador da relação estabelecida entre a vontade de cooperação das elites e a eficácia das operações humanitárias, um tema fulcral, como veremos, e ao qual tanto académicos como executantes têm prestado pouca atenção. Tem-se escrito profusamente sobre a eficácia das operações humanitárias, mas escasseiam os trabalhos científicos sobre a participação dos actores locais. Procuraremos com este trabalho contribuir modestamente para colmatar essa lacuna.

Esta investigação foi conduzida com base em três tipos principais de fontes: literatura diversa de matriz teórica, com ênfase nos trabalhos produzidos pelo *Humanitarianism and War Project*, sob a liderança de Larry Minear, e pelo *Collaborative Learning Projects & the CDA*, presidido por Mary B. Anderson, sem

⁸ Considera-se ciclo de vida de um conflito as três fases em que este se pode desenvolver, isto é, escalada (não violenta), violência e descenso (não violenta). Sobre o conceito de ciclo de vida de um conflito e o processo que lhe está associado consultar o Apêndice G (Processo de Resolução de Conflitos).

⁹ Para uma definição de intervenção humanitária ou militarismo humanitário consultar o Apêndice D (Glossário de conceitos). A expressão militarismo humanitário é da autoria de Noam Chomsky (Chomsky, 1999: 1-23).

esquecer a vasta obra de Thomas Weiss; os diversos estudos existentes sobre as operações humanitárias levadas a cabo nas emergências complexas seleccionadas, sob a forma de relatórios, artigos e ensaios publicados em diversos livros, e as publicações recolhidas pelo autor no Quartel-general da ONU (Nova Iorque). Neste capítulo cabe ainda referir as inúmeras publicações da ONU e das próprias OIG e ONGI envolvidas nessas operações, a grande maioria disponíveis na Internet; e, finalmente, entrevistas a participantes em operações humanitárias, nomeadamente na Serra Leoa, no Sudão e no Afeganistão.¹⁰ Focaremos a nossa atenção na actuação das Agências e Programas da ONU, do ICRC e dos MSF, sem perder de vista as restantes organizações humanitárias, conforme indicado na secção n.º1 (A selecção dos actores humanitários a estudar), do Apêndice B.

Para além das secções introdutória e de conclusões, o trabalho está estruturado em três capítulos nos quais testaremos as hipóteses enunciadas, aplicadas aos três casos empíricos considerados. Na secção de conclusões daremos conta, em síntese, do resultado do exercício analítico efectuado e da extensão em que as nossas hipóteses foram ou não confirmadas/validadas. O trabalho inclui ainda apêndices com informação diversa, de que destacamos, pela sua importância, a apresentação do estado da arte, o modelo de análise adoptado, as questões metodológicas, sínteses históricas das crises em análise, a caracterização genérica e particular dos actores humanitários – OIG e ONG – abordados; e uma série de definições e conceitos utilizados no texto.

2. As OIG e ONGI na Serra Leoa (1994 – Janeiro 2002)

a. Introdução

Neste capítulo iremos testar as três hipóteses enunciadas (Apêndice A – Modelo de Análise), com base na actuação das OIG e ONGI na operação humanitária na Serra Leoa, entre 1994 e o início de 2002, decorrente da emergência complexa provocada pela guerra civil que assolou o país naquele período. Para tal, subdividimos aquele período em cinco ciclos que analisaremos separadamente, os quais correspondem a alterações na correlação das forças políticas em Freetown, a

¹⁰ Para informação detalhada sobre a metodologia seguida nesta investigação consultar o Apêndice B (Metodologia da investigação).

capital do país. Tentaremos perceber como é que estas mudanças afectaram a actuação daquelas organizações: (1) desde 1994 até à realização das eleições para a presidência da república, em Março de 1996; (2) durante a permanência de Ahmed Tejan Kabbah no poder, até à sua deposição em 25 de Março de 1997, por um golpe de estado; (3) durante a permanência da “Junta” no poder até à sua deposição pelas tropas da ECOMOG, em 10 de Outubro de 1998; (4) desde o regresso de Kabbah a Freetown, até à declaração formal do fim da guerra civil, no início de 2002; (5) e o período que se seguiu ao fim da guerra civil.¹¹ O modelo organizacional da operação humanitária na Serra Leoa é do tipo “não integrado”, em que o Representante Residente do PNUD (RR/UNDP) acumulava com as funções de Coordenador Humanitário (HC).¹² Para facilitar a compreensão, apresentamos no Apêndice J uma cronologia dos acontecimentos mais marcantes do conflito, no Apêndice H uma caracterização dos problemas do acesso e da segurança humanitária e no Apêndice K um mapa do país.

b. Os actores humanitários

Quando a guerra civil deflagrou, já havia no país uma larga presença de Agências da ONU envolvidas em programas de apoio ao desenvolvimento. Com os problemas de natureza humanitária colocados pela guerra, estas organizações alteraram as suas prioridades e passaram a dedicar-se ao apoio humanitário de emergência, com o PAM, a UNICEF e o ACNUR mais vocacionados para a concepção de programas e as ONGI e o ICRC para a distribuição da ajuda nos locais de distribuição. Para além da ONU e das respectivas Agências humanitárias, atentaremos em particular ao comportamento do ICRC e dos MSF, por representarem pontos de vista ideológicos que se encontram nas extremidades do “espectro neutralidade – solidariedade das organizações humanitárias em emergências complexas” (Apêndice C – O Estado da Arte).

(1) O sistema da ONU

O sistema da ONU esteve presente na emergência complexa na coordenação da assistência humanitária em três frentes distintas: consubstanciando o poder e a

¹¹ Este período será abordado ligeiramente, visto enquadrar-se numa lógica de construção da paz, a qual escapa ao nosso objecto de estudo. Contudo, não poderíamos deixar de o referir, dado que reforça os nossos argumentos.

¹² O qual tinha ainda um terceiro chapéu, o de Coordenador Residente (RC/ONU) de todas as actividades da ONU na Serra Leoa.

capacidade para dirigir a actuação internacional; no fornecimento de bens humanitários através das suas Agências e Programas; e na protecção da distribuição da ajuda humanitária com duas missões de paz (UNOMSIL e UNAMSIL). Durante toda a crise, as Agências da ONU mantiveram inalterada a divisão de tarefas dos tempos anteriores à guerra civil. A primeira missão de paz da ONU – UNOMSIL – foi criada em Julho de 1998 para monitorizar a situação militar e de segurança, e relatar violações dos Direitos Humanos, sendo constituída apenas por observadores militares desarmados (UNSCR 1181/1998).¹³ Como as relações de autoridade entre o PNUD e a UNOMSIL estavam mal definidas, os contactos entre aquelas duas organizações complicaram-se.¹⁴ Em 22 de Outubro de 1999, o CS autorizou a criação da UNAMSIL em substituição da UNOMSIL, uma nova missão de paz ao abrigo do Capítulo VII com o objectivo de facilitar a implementação do Acordo de Lomé e conferir protecção aos civis sob ameaça iminente de violência.¹⁵ O seu mandato e efectivo autorizado viriam mais tarde a ser objecto de revisão.¹⁶

(2) As ONGI

À semelhança das Agências da ONU, também a maioria das ONGI que vamos analisar trabalhava na Serra Leoa, antes de deflagrar a guerra, em programas de desenvolvimento. Num total superior à centena, as ONGI distribuem-se de um modo relativamente uniforme pelo espectro “neutralidade-solidariedade”. Embora não tenham acordado um código de conduta como no Afeganistão, a maioria subscreve os princípios humanitários fazendo deles, contudo, leituras diferentes. O Apêndice L apresenta uma relação das OIG e ONGI mais importantes que participaram na emergência complexa da Serra Leoa.

c. Estrutura organizacional e eficácia

Vamos agora testar a primeira hipótese num caso em que a variável “modelo organizacional” assume o valor de “não integrado”.¹⁷ A análise da relação entre

¹³ A missão era inicialmente constituída por 70 observadores militares, sendo o seu efectivo progressivamente aumentado para 230 e 260.

¹⁴ Os seus pergaminhos advinham-lhe da legitimidade conferida pelos diferentes órgãos da ONU de onde emanavam: o SRSG do Conselho de Segurança e o RR/UNDP da Assembleia-geral.

¹⁵ UNSCR 1270 (3 de Outubro 1999).

¹⁶ Em resposta a um ultrajante ataque da RUF a um contingente da UNAMSIL, em Janeiro de 2000. O mandato da UNAMISL foi revisto e o seu efectivo aumentado para 11 000 capacetes azuis (UNSCR 1289, 7 de Fevereiro de 2000).

¹⁷ Considera-se uma estrutura integrada quando existe uma separação estrutural e administrativa, total e absoluta entre as actividades humanitárias e a agenda política que guia as outras formas de

eficácia e modelo organizacional será conduzida na perspectiva da coerência, isto é, da relação (de subordinação) entre a acção humanitária e a acção político-militar associadas ao modelo organizacional em causa, e no modo como este potencia ou não o acesso e a segurança humanitária. A operação humanitária foi profundamente marcada pelas tensões entre as expectativas da ONU em liderar simultaneamente os esforços políticos para terminar o conflito e a coordenação das actividades humanitárias. Na sua dimensão política, a ONU esteve sempre alinhada com o presidente eleito, fosse no exercício de funções ou no exílio. A “não integração” da missão não impediu que a ONU levasse a cabo uma política de coerência humanitária entre os diferentes actores, políticos e humanitários, colocando a ajuda humanitária ao serviço da política, o que conseqüentemente levou à politização da assistência. Esta coerência ficou bem patente no apoio (velado) ao boicote da entrada de bens da ajuda humanitária no país, quando Kabbah se encontrava no exílio, ou quando este hostilizava a distribuição da ajuda humanitária nos territórios fora do seu controlo. Não restam dúvidas de que, quando a Junta tomou o poder, a retenção de ajuda humanitária destinada ao país foi utilizada como um instrumento para tentar isolar o AFRC/RUF e atingir o objectivo político de mudança de regime. Ou seja, a acção humanitária na Serra Leoa encontrava-se assim estreitamente relacionada com os desenvolvimentos e dinâmicas políticas. O alinhamento político com Kabbah por parte dos altos dignitários da ONU no território, primeiro do RR/PNUD e mais tarde do SRSG, foi responsável pela cisão na comunidade humanitária, provocando uma profunda desconfiança nas agências humanitárias e a percepção do seu alinhamento com uma das facções beligerantes. A operação humanitária na Serra Leoa demonstrou assim que a politização da ajuda humanitária e a coerência podem ocorrer em “casos não integrados”, não tendo o modelo estrutural adoptado desempenhado qualquer influência neste processo, nem contribuído para o aumento da eficácia da operação humanitária. O que está em causa são opções políticas (alinhamento ou não alinhamento) e não os modelos organizacionais. São as opções comportamentais dos actores humanitários que ditam o modo como as facções os percebem. A relação de desconfiança mútua, entre os actores humanitários e políticos, desvaneceu-se com o fim da guerra civil, coincidindo com a adopção de

envolvimento internacional numa dada crise. Para mais detalhes sobre este conceito ver o Apêndice A (Modelo de Análise).

uma estrutura integrada pela missão de paz da ONU e quando esta iniciou um programa de *peacebuilding*.

d. Ideologia humanitária e eficácia

Passemos agora ao teste da segunda hipótese num caso em que a variável “opções ideológicas” assume todos os valores considerados, e.g., clássico, minimalista, maximalista e solidário. A emergência humanitária na Serra Leoa foi vivida pela comunidade humanitária em permanente tensão e conflito, devido ao alinhamento político da ONU com uma das facções. Para o HC, a coordenação humanitária da emergência complexa era vista com pressupostos desenvolvimentalistas que visavam o reforço do governo – uma das partes envolvidas no conflito.¹⁸ Esta cumplicidade era inaceitável para largos sectores da comunidade humanitária, incluindo para as próprias Agências da ONU, que faziam ponto de honra da sua neutralidade e imparcialidade. Deve-se, contudo, referir que não foi fácil para as agências humanitárias, em muitas situações, gerir a tensão entre a necessidade de preservar a neutralidade para facilitar o acesso humanitário e, ao mesmo tempo, estabelecer um *modus operandi* com o governo que não pusesse em causa os seus princípios e não comprometesse o objectivo de obter o consentimento que lhes permitisse aceder a todas as áreas do país.

No primeiro sub-período referido, vistas as coisas sob outro prisma, o apoio ao governo significava apoio às agências humanitárias, e vice-versa, encorajando assim a coexistência entre os dois lados (Porter, 2003: 15). Esta situação persistiu até ao golpe que derrubou Kabbah, e desfez a relativa harmonia existente. Com o presidente Kabbah exilado em Conacri, a comunidade humanitária na Serra Leoa dividiu-se em três grupos: o primeiro constituído pelo HC, o SRSG, o presidente Kabbah e as ONGI que acompanharam a administração deposta e estabeleceram bases operacionais em Conacri; o segundo integrando o ICRC, os MSF e várias ONGI europeias, que mantiveram os seus escritórios e actividade operacional na Serra Leoa; um terceiro constituído por número considerável de agências humanitárias da ONU, várias ONGI norte-americanas, como a World Vision e a

¹⁸ Quando se trata de desenvolvimento, o governo é o principal interlocutor dos agentes humanitários; a coordenação humanitária passa por facilitar a cooperação com as autoridades políticas anfitriãs, sendo necessária a coerência entre a acção e os objectivos políticos, humanitários e militares. Nas emergências humanitárias, os actores humanitários subordinam a sua actuação aos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência, mesmo quando uma das partes envolvidas no conflito é o governo. Ver Apêndice D, desenvolvimento versus emergência complexa.

Catholic Relief Services (CRS), e ONGI europeias. Este último grupo adoptou uma postura híbrida entre as duas primeiras posições, estabelecendo bases em Conacri, mas continuando a operar na Serra Leoa apenas com funcionários locais (uma vez que os funcionários internacionais estavam proibidos de entrar no país) e com algum do restante pessoal entre Freetown e Conacri.¹⁹

O presidente deposto e o grupo que lhe estava afecto tornaram-se hostis ao ICRC e às ONGI europeias que continuaram a operar na Serra Leoa. Consideravam “aquela” ajuda humanitária uma manifestação de apoio à Junta.²⁰ Para os que se encontravam em Conacri a política sobrepunha-se ao humanitarismo, para os que permaneceram na Serra Leoa, o humanitarismo sobrepunha-se à política. Tratava-se, portanto, de dois campos com perspectivas opostas sobre a forma de actuar. Contudo, esta demonstração de neutralidade do ICRC e dos MSF não lhes foi muito útil durante o período da Junta, já que as suas instalações em Freetown foram assaltadas e destruídas. A alegada melhoria das condições humanitárias no interior do país não ocorreu em resultado de uma alteração da “vontade de cooperação” da RUF, mas porque esta se tinha mudado para Freetown, e abandonado as suas posições na floresta.²¹ A neutralidade do ICRC e dos MSF também não foi de grande utilidade quando Kabbah regressou ao poder em 1998. A independência e imparcialidade do ICRC e de algumas ONG europeias foram abertamente questionadas pelo presidente Kabbah, tendo sido o ICRC expulso do país, em 1999, por suspeitas de ter ajudado a RUF. De nada lhe valeu argumentar que a sua neutralidade estava a ser confundida com simpatia pela RUF. Os esforços para se demarcar dos actores políticos e militares que caracterizaram a actuação do ICRC, para ser visto como neutral e imparcial, funcionaram negativamente no caso da Serra Leoa. A experiência da Serra Leoa evidencia as limitações da neutralidade em ambientes politicamente polarizados, onde esta é difícil de gerir: ou se está a favor ou se está contra; não há outra alternativa. A principal lição a tirar prende-se com a percepção, não só das facções sobre a actuação das agências humanitárias, mas também da “empresa

¹⁹ Os funcionários do ECHO visitavam regularmente a Serra Leoa assim como as suas contrapartes da OFDA, e todo o restante pessoal do governo norte-americano.

²⁰ Nem todas as ONGI que trabalhavam no interior da Serra Leoa foram alvo de recriminações; somente aquelas que não tinham movimentado os seus quartéis-generais para fora do país, que passaram a ser apelidadas de “ONGI da Junta”. Algumas ONGI, como a CRS, a World Vision e a CARE foram poupadas a estas críticas.

²¹ Esta avaliação da situação de segurança não é consensual. Sobre esta discussão e os enredos à volta da sua manipulação consultar Sommers (2000: 31-32).

humanitária” no seu conjunto, isto é, como é que a acção humanitária as beneficia ou prejudica. É insuficiente afirmar que a obstrução colocada pela RUF ao funcionamento dos operadores humanitários nos territórios por si controlados resultava, segundo aqueles actores humanitários, da percepção do seu alegado alinhamento político com o governo. Durante o período da Junta, as organizações de inspiração clássica foram mais eficazes porque permaneceram na Serra Leoa e não “emigraram”. Mas este resultado ficou comprometido quando a correlação de forças se alterou e Kabbah regressou a Freetown reassumindo as rédeas do poder. Algumas das organizações que permaneceram na Serra Leoa foram vítimas de ostracismo por, no período adverso, terem alegadamente ficado do “outro lado”. Em paralelo, para além de terem interpretado a “empresa humanitária” no seu todo como desfavorável aos seus desígnios, os rebeldes da RUF tiveram uma grande dificuldade em distinguir as agências humanitárias.²²

O comportamento operacional das agências humanitárias distinguiu-se com base em matrizes ideológicas. Como vem acontecendo em todas as emergências complexas, algumas delas chegaram a exigir sanções internacionais à Junta. Contudo, no cômputo geral da operação, as clivagens de ordem filosófica, assim como a ânsia de protagonismo e a competição no seio da comunidade humanitária acabaram por ter um impacto marginal na eficácia da operação humanitária. O que verdadeiramente condicionou a capacidade das agências humanitárias para salvar vidas e aliviar o sofrimento humano foram as condições de acesso e de segurança existentes, que lhes permitiam aceder a um maior ou menor número de beneficiários. Independentemente das acasas discussões travadas no seio da comunidade humanitária, a ajuda aos civis continuou nos termos daquilo que era possível, relativamente distanciada e imune a essas questiúnculas. Como observou Sommers, embora os princípios humanitários da neutralidade e da imparcialidade sofressem os efeitos da politização, as actividades humanitárias mesmo assim continuaram (Sommers, 2000: 35).

e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia

Passemos agora ao teste da terceira hipótese, num caso em que a variável “vontade de cooperação das lideranças locais” assume os três valores, isto é,

²² Entre a muita informação disponível sobre as vicissitudes porque passaram os MSF ver, por exemplo, os seus *press release* de Dezembro de 1999 (*MSF workers held in Sierra Leone*), e de 8 de

“ausência de cooperação”, “cooperação insuficiente” e “cooperação”. Procuraremos perceber neste exercício qual a influência, o tipo de controlo e persuasão a que as diferentes facções são sensíveis ou podem estar sujeitas, sob a perspectiva, tanto da acção diplomática como da dos doadores. Este exercício é particularmente importante no caso da RUF, o chamado *spoiler* com quem, tanto os actores nacionais, assim como os internacionais tinham dificuldade em lidar.

Houve três acordos assinados entre as partes. Em Março de 1996 as facções acordaram num cessar-fogo de dois meses e na autorização da distribuição de ajuda humanitária nas áreas sob controlo da RUF. As iniciativas negociais culminaram com o acordo de paz de Abijan, em 30 de Novembro de 1996. O fracasso e a continuação dos combates conduziram depois à assinatura do acordo de paz de Conacri mediado pela ONU, em 23 de Outubro de 1997, entre AFRC/RUF e Kabbah, o qual tinha todos os ingredientes para se iniciar um processo de consolidação da paz, incluindo um detalhado programa de DDR. À semelhança do plano de paz acordado em Abidjan, também não foi implementado devido ao comportamento do AFRC/RUF. Uma vez falhadas as tentativas de paz anteriores, várias entidades estatais e regionais – a ONU, a UA, os EUA, o Reino Unido e os países vizinhos (Nigéria, Gana e Guiné Conacri) – pressionaram Kabbah para uma nova tentativa de paz com a RUF, conseguida em Lomé, a 7 Julho de 1999. Nos momentos que se seguiram à assinatura daquele plano de paz, e que podem ser considerados de “cooperação insuficiente”, verificaram-se melhorias significativas no acesso e na segurança humanitária às regiões controladas pela RUF. Milhares de civis e rebeldes emergiram das matas em busca de comida. Mas a RUF voltou a preferir as armas à mesa de negociações. As expectativas criadas por Lomé viram-se goradas pela transformação da “cooperação insuficiente” em “ausência de cooperação”. Em Novembro de 2000, foi acordado um cessar-fogo em Abuja para dar cumprimento às provisões do acordo de Lomé, mas os combates continuaram e o desarmamento não se realizou. Só em Maio de 2001, com o segundo acordo de Abuja é que foi dada por finda a guerra civil e a UNAMSIL começou a alargar progressivamente a sua intervenção a todo o território, anteriormente na posse dos rebeldes.

Junho de 2000 (*Kabala attacked, MSF-team evacuated*).

Em todos os acordos assinados, a RUF mostrou uma consistente má vontade utilizando variados subterfúgios para ganhar tempo, armar-se e preparar-se para novos confrontos, beneficiando da ausência da determinação internacional, enredada numa agenda complicada.²³ O resultado foi uma série de acomodações frágeis geridas pela comunidade internacional, que ajudaram a perpetuar o conflito em vez de o resolver, apesar da RUF apenas poder contar com o apoio da Libéria e, indirectamente, do Burquina Fasso.²⁴ Neste processo de condicionamento da “vontade de cooperação” cabe realçar o papel determinante da Nigéria,²⁵ do Reino Unido e dos doadores.

Ficou claramente demonstrado que, sem vontade de cooperação das elites locais, as organizações humanitárias não conseguem aceder às populações necessitadas, ficando decisivamente afectada a eficácia da operação humanitária. A relação de conflitualidade entre as facções revelou-se directamente proporcional à eficácia da operação humanitária. Quando a conflitualidade foi baixa, nos momentos de trégua ou após a assinatura dos acordos de paz, e a “vontade de cooperação” assumiu o valor de “cooperação insuficiente”, o acesso e a segurança humanitária aumentaram, beneficiando maior número de pessoas (a eficácia aumentou). Quando a conflitualidade foi alta e a “vontade de cooperação” assumiu o valor de “ausência de cooperação”, o acesso e a segurança humanitária reduziram-se, com a consequente diminuição do número de beneficiários da ajuda (a eficácia diminuiu).

3. As OIG e ONGI no Darfur (Abril 2004 – Dezembro de 2006)

a. Introdução

Iremos também testar neste capítulo as três hipóteses enunciadas, com base na actuação das OIG e ONGI na operação humanitária que decorre na região sudanesa do Darfur, desde Abril de 2004, através da qual a comunidade internacional procurou responder à maior catástrofe humanitária do pós Guerra-fria, causada pela

²³ Para uma visão mais detalhada do papel da comunidade internacional na resolução do conflito da Serra Leoa, ver Hirsch (2001: 95-106).

²⁴ O seu principal apoiante era Charles Taylor, o presidente da Libéria, que usou esse apoio como arma de arremesso nos seus projectos de hegemonia regional. Sempre que instado a pressionar a RUF para negociar um acordo apresentou alguns resultados concretos, provando o seu real controlo sobre aquela.

²⁵ Para o bem e para o mau, não só pela sua influência na ECOMOG e pelas tropas que enviou sob a bandeira da ECOWAS, mas pelo papel que representou em todas as frentes como potência regional, gerindo influências, promovendo a aplicação de sanções contra o governo da Junta, etc.

guerra civil travada entre as facções rebeldes do Darfur e o Governo sudanês (GoS).²⁶ Estima-se que já tenham morrido desde 2003, data do início da rebelião armada, cerca de 300 000 pessoas, e dois milhões tenham sido forçadas a abandonar as suas casas, a que se acrescentam outros dois milhões dependentes da assistência internacional.²⁷ Estima-se que, só em 2006, tenham sido mortas 50 000 pessoas pelas milícias *Janjaweed* patrocinadas pelo governo central, e outras 200 000 pessoas tenham sido forçadas a fugir do país, cruzando a fronteira para o Chade.²⁸

A violência atingiu igualmente as agências humanitárias a trabalhar no Darfur, impedindo a sua actuação, designadamente na distribuição de ajuda alimentar, pelo que este conflito ocupa uma posição de destaque no *ranking* da insegurança humanitária. Segundo o PAM, em Julho de 2006, devido à deterioração das condições de segurança, deixaram de receber ajuda alimentar mais de 470 000 pessoas.²⁹ As estatísticas compiladas pela OCHA apontam a contínua diminuição do acesso humanitário à população no Darfur Ocidental: de 100% em Abril de 2005 para cerca de 90% em Agosto de 2005, e de 50% em Dezembro de 2005.³⁰ Em Janeiro de 2006, menos de 40% da população necessitada no Darfur Ocidental estava ao alcance das agências humanitárias.³¹

Para esta situação muito têm contribuído o Governo sudanês, os grupos de rebeldes e de bandos armados, impedindo de forma sistemática o acesso das agências humanitárias às centenas de milhares de civis dependentes da ajuda internacional. Encontram-se no território sudanês duas missões de paz, uma sob a égide da ONU (UNMIS) e outra da UA (AMIS). A missão da ONU é considerada parcialmente integrada. Para facilitar a compreensão, apresentamos no Apêndice M uma

²⁶ Este conflito, com uma agenda autónoma e protagonistas próprios, não deve ser confundido com a guerra civil que teve lugar no Sudão entre o governo central e os movimentos rebeldes do sul do país. Não é, por isso, nosso objectivo analisar a acção humanitária e de desenvolvimento pós-conflito que decorre noutras regiões do país relacionada com o fim desse conflito.

²⁷ Segundo o *Situation Room Daily News Highlights* da UA, de 15 de Maio de 2006. Em profundo contraste com o que se passa noutras regiões do país, Cartum é uma das cidades mais seguras do mundo, tanto para habitantes locais como estrangeiros (Mowjee, 2006).

²⁸ Em 2004, o Sudão era considerado o país do mundo com maior número de deslocados de guerra (cerca de seis milhões).

²⁹ USAID, Situation Report #23, Fiscal Year (FY) 2006 August 25, 2006. De acordo com a mesma fonte, os dados de Julho representam um agravamento significativo relativamente ao mês anterior, em que aproximadamente “apenas” 290 000 pessoas deixaram de receber ajuda alimentar devido à insegurança humanitária.

³⁰ UN OCHA, (2006).

³¹ UN OCHA, (2006 A).

cronologia dos acontecimentos mais marcantes do conflito, no Apêndice H uma caracterização dos problemas do acesso e da segurança humanitária e no Apêndice N um mapa do país.

b. Os actores humanitários

A comunidade humanitária no Darfur era, em Dezembro de 2006, composta por cerca de 14 000 funcionários (nacionais e estrangeiros), responsáveis pela distribuição mensal de 40 a 50 mil toneladas de ajuda humanitária a cerca de três milhões de pessoas. Como facilmente se depreende, não tem sido fácil seguir, e muito menos coordenar as actividades desta imensidão de actores. A nossa atenção vai-se concentrar na actuação das duas missões de paz no terreno – UNMIS e AMIS –, nas organizações do sistema da ONU e nas ONGI, muito em particular no ICRC e nos MSF.³²

(1) O sistema da ONU

Para responder às necessidades das vítimas da violência, a ONU e várias ONGI lançaram, no início de 2004, uma vasta operação humanitária no Darfur. Em Março de 2005, na sequência da assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) entre o governo do Sudão e o SPLM, acordo que levou ao estabelecimento do governo do Sul do Sudão (GoSS) e ao fim da guerra civil entre o Norte e o Sul,³³ o CS criou a UNMIS (UNSCR 1590)³⁴ para apoiar a implementação daquele acordo, com responsabilidades no capítulo da assistência humanitária, da protecção e promoção dos Direitos Humanos, nomeadamente no Darfur. O mandato não previa, contudo, a presença de capacetes azuis naquela região do território sudanês. Em 31 de Agosto de 2006, o CS adoptou a UNSCR 1706, que atribuía à UNMIS a responsabilidade adicional de apoiar a rápida implementação do Acordo de Paz, entretanto assinado a cinco de Maio daquele ano por algumas das facções

³² Estimativas relacionadas com a situação humanitária no Darfur: quatro milhões de pessoas afectadas pelo conflito; três milhões de pessoas que recebem ajuda alimentar; dois milhões de pessoas residentes que necessitam de ajuda humanitária; 1,95 milhões de deslocados de Guerra no Darfur (ACNUR, Janeiro 2007); 234 000 refugiados do Darfur no Chade (ACNUR, Novembro 2006); 64 por cento da população afectada acessível de acordo com os padrões de segurança da ONU; 13,1 por cento (2006 - mais do que os 11,9 por cento de 2005) atingidas pela má nutrição aguda; uma taxa de mortalidade de 0,36 por cada 10 000 pessoas por dia (2006).

³³ E também à constituição do Governo de Unidade Nacional (GNU) com uma divisão de pastas no governo central entre o NCP e o SPLM.

³⁴ A projecção da UNMIS atrasou-se e só viria a ocorrer em Novembro de 2005. Em 31 de Dezembro de 2006 era composta por cerca de 10 000 militares e civis. A UNMIS foi substituir a UNOMIS, a missão da ONU que já se encontrava do antecedente no terreno.

beligerantes do conflito no Darfur, substituindo progressivamente a AMIS naquele território do Sudão. A acérrima oposição do Governo sudanês fez com que aquela Resolução não tivesse sido ainda aplicada.³⁵ A sua execução implicaria, entre outras coisas, que a UNMIS passasse a ter uma componente militar no Darfur. Muitas das Agências e Programas da ONU já trabalhavam há algumas décadas no Sudão, em programas e projectos de desenvolvimento. Perante as crises humanitárias que entretanto ocorreram no país, e a necessidade de enfrentar os desafios das emergências complexas no sul do Sudão e no Darfur tiveram de alterar prioridades, passando a realizar as tarefas que lhe estão tradicionalmente atribuídas nestas circunstâncias, congelando as suas actividades no âmbito do desenvolvimento.³⁶ No Sudão, as agências da ONU tiveram de organizar as suas estruturas segundo uma lógica de “um país, dois sistemas” que reflectisse, tanto a estrutura do governo do país, como a estrutura de uma missão parcialmente integrada. Esta abordagem dos dois sistemas está reflectida na estrutura da UNMIS, embora os militares no Sul do Sudão não sejam controladas pelo director da UNMIS em Juba, mas pelo comandante da força em Cartum.

(2) A União Africana

A UA encontra-se presente no Darfur com uma missão de paz – AMIS – mandatada para monitorizar o acordo de cessar-fogo humanitário assinado em Abril de 2004 (UNSCR 1590) pelo governo do Sudão e pelos dois movimentos rebeldes da região do Darfur, o SLA/M e o JEM. A AMIS foi concebida como uma força de paz composta por observadores militares (desarmados) e por uma força de protecção, com a missão de monitorizar as violações do cessar-fogo e os ataques a civis. Apesar do seu efectivo autorizado ter sido alterado por mais de uma vez, para fazer face aos desafios cada vez maiores que tinha de defrontar, de um total autorizado de 12 300 militares e civis em Janeiro de 2007, contava apenas com 7 031 militares e polícias.³⁷ Efectivo manifestamente reduzido para as funções atribuídas, constituído por contingentes mal equipados e sem meios adequados, nomeadamente nos domínios do

³⁵ A Resolução previa a transição da missão da UA para a ONU, tal como previsto do antecedente no relatório do SG ao Conselho de Segurança, de Junho 2005, publicado no seguimento do *joint assessment mission* sobre a situação no Darfur. Aliás, consta que a ONU envidou esforços extra para que o DPA fosse assinado quanto antes, porque o Governo fazia depender a sua autorização da ONU em Darfur da assinatura do acordo de paz. Infelizmente este *detalhe* não foi transposto para o papel.

³⁶ Ver o Apêndice Q (UN *country team* no Sudão).

comando e controlo, logística e apoio de serviços.³⁸ O apoio prestado às Agências e Programas humanitários da ONU e ONGI, nomeadamente na abertura de corredores humanitários, é claramente insuficiente. A falta de meios de transporte, por exemplo, só lhe permite cobrir aproximadamente 50% do território do Darfur.³⁹

Com o quartel-general em El Fasher, a AMIS tem por missão proteger o seu contingente de observadores militares no Darfur. As questões humanitárias não constituem a sua principal função, e o seu mandato humanitário é reduzido. Salientamos as seguintes tarefas neste domínio: monitorizar e informar violações do acordo de cessar-fogo humanitário; monitorizar a situação de segurança em redor dos campos de deslocados; proteger civis e acções humanitárias (estáticas e móveis) apenas em casos de ameaça iminente. Com um mandato muito reduzido no respeitante à protecção de civis, a AMIS não pode intervir nos combates entre as facções sem a sua permissão, nem agir contra violações do cessar-fogo, limitando-se apenas a registar e a relatar a sua ocorrência. Na actual configuração, a AMIS terá dificuldade em cumprir tarefas adicionais, mesmo apenas de monitorização e verificação. A sua estrutura compreende ainda um órgão com funções no domínio humanitário, e um oficial de ligação em cada comando de sector, cuja actividade humanitária tem sido muito limitada pela falta de recursos.

(3) As ONGI

A maioria das ONGI cuja acção vamos analisar opera no Sudão há já muitos anos, normalmente em programas de desenvolvimento e estiveram envolvidas, como foi atrás referido, na emergência complexa criada pela guerra civil no Sudão.⁴⁰ Quando a partir de 2004, a crise do Darfur se tornou conhecida do mundo, estas organizações acorreram àquela região. Num total próximo das duas centenas, as ONGI distribuem-se de um modo relativamente uniforme pelo espectro “neutralidade

³⁷ Constituída por 4 915 militares na força de protecção, 726 observadores militares e 1 390 monitores de polícia civil.

³⁸ Como referiu o Representante especial da UA “quando começámos nem mapas tínhamos”. Para colmatar as lacunas da AMIS em C3, sistemas de informação e logística que lhe limitam o cabal cumprimento da missão, a ONU e a UA acordaram um *Light Support Package* (LSP) e um *Heavy Support Package* (HSP) através dos quais a ONU vai reforçar a AMIS com meios naquelas valências.

³⁹ O Darfur é do tamanho da França e a sua rede viária encontra-se em péssimas condições. Os sistemas de comunicações, distribuição de água e centrais de energia são muito rudimentares.

⁴⁰ Quando deflagrou a violência em 2003, a Oxfam-GB, a Save the Children-UK, a MedAir, Goal, Crescente Vermelho sudanês e a Leprosy Mission, assim como o ICRC e várias Agência e Programas da ONU estavam presentes no terreno, tendo já participado na resposta à crise humanitária causada pela guerra civil entre o GoS e as forças do SPL, no Sul.

– solidariedade das organizações humanitárias em emergências complexas” (ver Apêndice C). No Apêndice S apresentamos uma relação das ONGI a operar no Darfur em 31 de Dezembro de 2006. Embora não tenham acordado um código de conduta, como no Afeganistão, a maioria delas subscreve os princípios humanitários fazendo, contudo, leituras diferentes desses princípios.

c. Estrutura organizacional e eficácia

Vamos agora testar a primeira hipótese num caso em que a variável “modelo organizacional” assume o valor de “parcialmente integrado”. A análise da relação entre eficácia e modelo organizacional será conduzida na perspectiva da coerência, isto é, da relação (de subordinação) entre a acção humanitária e a acção político-militar associada ao modelo organizacional em causa, e no modo como este potencia ou não o acesso e a segurança humanitária. A UNMIS é uma missão parcialmente integrada constituída por dois pilares – o político e o humanitário – chefiados por dois D-SRSG. O D-SRSG para os assuntos humanitários é simultaneamente o Coordenador Residente e Coordenador Humanitário para o Sudão, e chefia o *country team* para os assuntos humanitários. Tem sob a sua tutela todas as Agências e Programas do sistema da ONU, inclusive a OCHA, que coordena a acção das ONG/I e, de uma forma geral, a assistência humanitária no país.⁴¹ O Secretário-geral salientou claramente a necessidade da missão integrar uma estratégia de funcionamento das Agências, Fundos e Programas do sistema da ONU para implementar com sucesso o CPA, mas mantendo uma distinção clara entre o papel coordenador da missão e as responsabilidades de implementação dos mesmos.⁴²

O passado recente da ONU e da UA no Sudão e no Darfur está associado à facilitação dos processos de paz de um modo equidistante das partes, tanto na mediação da guerra civil no Sudão como na do Darfur. Esse património de equidistância não nos permite falar de politização da ajuda humanitária, nem de uma relação de subordinação da acção humanitária à política, apesar da discordância de algumas ONGI sobre esta matéria. A politização da ajuda humanitária implica não só a subordinação da acção humanitária à política, mas também o alinhamento político da missão da ONU com uma das partes beligerantes. Nenhuma destas duas situações se verificou no Darfur. A relação funcional estabelecida entre a UNMIS e o GoS,

⁴¹ Ver Apêndice R (organigrama da UNMIS).

⁴² <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/background.html>.

através das estreitas relações com sua Comissão Humanitária, não pode, de modo algum, ser considerado um alinhamento político com Cartum. Esta proximidade resulta apenas dos compromissos assumidos em termos do processo de consolidação da paz entre o Norte e o Sul do país.

A hostilidade e as permanentes dificuldades burocráticas criadas às agências humanitárias por aquela Comissão Humanitária esclarecem quaisquer dúvidas que possam surgir sobre a natureza desse relacionamento.⁴³ Aliás, e apesar de tudo, as relações entre as facções rebeldes e as agências humanitárias são muito melhores do que com o governo. Ao contrário do Afeganistão e da Serra Leoa, não é possível explicar a insegurança humanitária no Darfur com base na politização da acção humanitária, porque esta não tem expressão.⁴⁴ O arranjo organizacional em causa não contribuiu para alterar, positiva ou negativamente, tanto a dramática insegurança humanitária como as condições de acesso humanitário. Não facilitou nem teve efeitos negativos. A posição de hostilidade do governo para com a “empresa humanitária” prende-se com a sua inconveniência política, prejudicial aos seus interesses, e não por uma eventual prática de favorecimento à parte que se lhe opõe. O arranjo organizacional é sobre esta matéria inócuo, confirmando a hipótese de trabalho que considera que a eficácia das operações humanitárias em emergências complexas não depende fundamentalmente da sua estrutura organizacional.

d. Ideologia humanitária e eficácia

Passemos ao teste da segunda hipótese num caso em que a variável “opções ideológicas” assume todos os valores considerados, e.g., clássico, minimalista, maximalista e solidário. Como demonstraremos de seguida, desde 2003 que a esmagadora maioria das agências humanitárias que operam no Darfur têm sido indiscriminadamente alvo de ataques deliberados de todas as facções beligerantes (forças governamentais e grupos rebeldes), assim como da criminalidade e do banditismo. É fundamental, nesta análise, conhecer a real motivação dos ataques aos agentes humanitários – natureza política, criminalidade, ou pura e simplesmente a obtenção de recursos – o que nem sempre é fácil. A motivação dos ataques,

⁴³ Para essa falta de vontade, certamente que terá contribuído a acção da UNMIS no capítulo dos Direitos Humanos no Sudão, apesar de ser um tema relativamente diferente da acção humanitária no Darfur.

⁴⁴ Outras razões que não a politização da ajuda humanitária, na lógica da coerência entre a acção política e humanitária, explicam a insegurança humanitária, as quais escapam ao objecto deste trabalho.

perpetrados muitas das vezes pelos agentes de segurança estatal ou dos serviços de informações militares contra as agências humanitárias nas zonas controladas pelo governo prende-se com o facto de este as ver como apoiantes dos grupos rebeldes; enquanto que nas áreas sob controlo destes, os ataques têm a ver com o banditismo ou a obtenção de recursos (comida, gasolina, etc.) que lhes escasseiam.

A atitude dos beligerantes face às OIG e ONG prende-se com as suas percepções sobre o modo como a “empresa humanitária” afecta ou pode afectar, de um modo geral, os seus interesses, e não contra uma organização ou grupo de organizações em particular. A tentativa de estabelecer um padrão dos ataques às OIG e ONGI com base nos seus posicionamentos ideológicos é inconclusiva. É um facto que algumas ONGI não têm contribuído para que a “empresa humanitária” seja vista como neutral, ao alimentarem com o seu comportamento as suspeitas do GoS e seus apoiantes sobre as agendas escondidas das agências humanitárias, o que acaba por prejudicar todas as restantes organizações no terreno.⁴⁵ Mas, na prática, devido ao elevado número de organizações, as facções e a ignorância de alguns dos seus membros acabam por não conseguir distingui-las, tratando-as da mesma maneira. Isso explica o facto dos beligerantes terem atacado indiscriminadamente organizações humanitárias ideologicamente tão distantes como o ICRC e os MSF. O insuspeito ICRC e as suas colunas humanitárias têm sido periodicamente assaltados,⁴⁶ resultando na morte de um dos seus funcionários em Agosto de 2006.⁴⁷ A segurança humanitária no Darfur Ocidental deteriorou-se de tal maneira que o ICRC teve de suspender temporariamente algumas das suas actividades em redor de Geneina, em Fevereiro de 2006.⁴⁸ Alguns meses mais tarde, em Julho de 2006, também os MSF se viram na contingência de interromper as suas actividades e evacuar as suas equipas de Serfik Oumra e de dois projectos no Jebel Marra, após vários ataques às suas equipas.⁴⁹ A extrema complexidade e volatilidade da situação, causada pelos choques entre as duas dezenas de grupos armados e pelas lutas tribais

⁴⁵ Algumas ONGI americanas de inspiração religiosa têm defendido abertamente a independência do Sudão do Sul, ao que se junta os apelos feitos pela InterAction à USAID e às ONGI americanas para se integrarem nos esforços da política externa americana.

⁴⁶ Consultar “<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sudan-news-160806>”.

⁴⁷ http://www.swissinfo.org/eng/top_news/detail/ICRC_says_security_is_worsening_in_Darfur.htm l?siteSect=106&sid=7558181&cKey=1172240605000.

⁴⁸ ICRC News (2006).

fazem com que a reconhecida independência e neutralidade do ICRC deixem de ter qualquer valor e de ser uma garantia de protecção. Nem as declarações públicas dos seus dirigentes reiterando que o ICRC não testemunharia sobre os crimes de guerra a que os seus funcionários tinham assistido, nomeadamente perante o TPI, melhorou a sua situação, continuando os seus funcionários a serem assediados, perseguidos e assaltados nas zonas controladas pelo governo.⁵⁰

Por outro lado, não se pode considerar que a decisão do Governo sudanês em não renovar a autorização da presença no país de algumas ONGI (como aconteceu com o Norwegian Refugee Council (NRC), a quem foi ordenado que cessasse funções e abandonasse a região do Darfur), seja uma acção deliberada contra uma organização ou grupo de organizações humanitárias em particular.⁵¹ Quando a situação é tremendamente hostil, as ONGI têm tendência a unir-se contra a adversidade, a minimizar as suas divergências e a actuar em cooperação.⁵² Esta aproximação esbate as suas diferenças e sobrepõe-se às questões ideológicas. Mais uma vez, o que esteve em causa foi a “empresa humanitária” como um todo, e a percepção de ter sido montada para apoiar os rebeldes. A actuação das OIG e ONG na emergência complexa do Darfur evidência a irrelevância das diferenças ideológicas no seu desempenho, sendo todas elas vítimas das facções beligerantes.⁵³

e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia

Passemos agora ao teste da terceira hipótese, num caso em que a variável “vontade de cooperação das elites locais” assume o valor de “ausência de cooperação”, analisando, sempre que possível e com base na informação disponível, a “vontade” do ponto de vista operacional e tático, com ênfase para o primeiro. Procuraremos perceber neste exercício qual a influência, o poder, o controlo e o tipo de persuasão a que as diferentes facções são sensíveis, e podem estar sujeitas. Conforme já referido, os principais intervenientes neste conflito são, por um lado, o GoS e, por outro, o SLM e o JEM, tendo este último, juntamente com alguns

⁴⁹ A 16 de Julho, uma ambulância foi alvo de disparos de armas de fogo e o motorista foi agredido na estrada entre El Geneina e Mornei; a 18 de Julho, um outro veículo da MSF foi roubado em Shangil Tobaya; a 20 de Julho, uma equipa foi atacada e roubada na estrada entre Golo e Nertiti.

⁵⁰ Klapper (2007).

⁵¹ O NRC coordenava o campo Kalma, o maior campo de deslocados de Guerra em Darfur. OCHA. New York: 5 Abril 2006.

⁵² Sobre este assunto ver, por exemplo, Oxfam (2007).

comandantes descontentes do SLM, fundado a NRF, em Junho de 2006. O SLM, por sua vez, encontra-se subdividido em vários grupos com lideranças autónomas. A estes grupos juntam-se ainda cerca de duas dezenas de grupos armados distintos. Um número significativo deles não tem uma cadeia de comando unificada e uma hierarquia definida e formalmente estruturada, variando as suas lideranças, em muitos casos informais, com frequência.⁵⁴ A negociação do acesso humanitário é vítima desta profusão de actores e da ausência de conhecimento sobre a sua articulação e dependências hierárquicas. Levar estes grupos a cooperar com o processo de paz e com a acção humanitária não é tarefa fácil se não os conhecermos bem e não soubermos os argumentos ou pressões a que são sensíveis, e quem tem capacidade para condicionar o seu comportamento.

Como referido no Apêndice C (Estado da arte), a geração do consentimento (operacional) envolve a pressão directa e indirecta dos doadores e de outros governos estrangeiros.⁵⁵ Apesar das várias iniciativas condenatórias do comportamento das facções no Darfur pelo CS, da presença de duas missões de paz e de mais de duas centenas de ONGI no terreno, de o CS ter aprovado em Março de 2005 sanções contra os violadores do cessar-fogo, e de o ICC ter votado o indiciamento de criminosos de guerra, a realidade é que as grandes potências se têm limitado, na maior parte dos casos, a manifestações de preocupação, reveladoras de uma clamorosa falta de empenho na facilitação do processo humanitário, o que não passa despercebido a Cartum. Na verdade, as abstenções a que temos assistido no CS relativamente a questões cruciais para a resolução do conflito resultam mais de compromissos políticos do que da falta de interesse. A situação no Darfur tem criado vários impasses no CS por causa dos diferentes pontos de vista dos seus membros (EUA versus China, Rússia, etc.).⁵⁶

A falta de governos doadores dispostos a colaborar tem dificultado a capacidade de resposta das agências humanitárias às necessidades no Darfur (Mowjee, 2006). O ambiente vivido no CS passou para os doadores e encontra-se

⁵³ Com isto não se pretende afirmar que os beneficiários nas zonas cristãs não se sentissem mais confortáveis com organizações humanitárias de inspiração cristã, em vez de islâmicas, e vice-versa.

⁵⁴ Para mais informações sobre a constituição das elites políticas e militares no Darfur ver, por exemplo, o ICG (2006b).

⁵⁵ “Operacional” acrescentado por nós.

⁵⁶ Como por exemplo, a UNSCR 1564 (2004), de 18 Setembro, que foi aprovada com a abstenção da China, Rússia, Paquistão e Argélia.

patente nas suas magras contribuições que levaram, por exemplo, o PAM a reduzir em Março de 2006 o fornecimento de rações alimentares, deixando de apoiar mais de seis milhões de pessoas devido à falta de fundos.⁵⁷ A ausência de empenho da comunidade internacional no conflito em geral, e nas questões humanitárias em particular, também se encontra espelhada no estado em que se encontra a AMIS, sem dinheiro para pagar aos seus militares.⁵⁸

Como resultado do agravamento da situação política e humanitária no Darfur em 2006, o CS alargou o mandato da UNMIS atribuindo-lhe responsabilidades de manutenção da paz no Darfur. Esta passaria então a assumir as tarefas da AMIS.⁵⁹ Cartum opôs-se veementemente ao cumprimento da Resolução do Conselho de Segurança, vetando a expansão da missão. A impunidade sentida por Cartum esteve igualmente bem presente quando declarou Jan Pronk, o SRSG para o Sudão, *persona non grata* e o expulsou do país, por este ter publicado no seu sítio da Internet uma notícia em que dava conta do baixo moral do Exército de Cartum, após alguns revezes militares em confrontos com os grupos rebeldes do Darfur;⁶⁰ ou quando deixou de renovar os contratos das ONGI. Os Estados vizinhos, nomeadamente a Argélia e a Líbia, os seus parceiros do Norte de África, o mundo árabe e a China dão-lhe um apoio confortável. Se tivermos em conta os contratos assinados entre o Sudão e a China, e a cumplicidade das companhias petrolíferas canadianas, europeias e asiáticas, destas se destacando as chinesas e as malaias, facilmente perceberemos a capacidade de manobra de Cartum (REEVES, 2007), e a dificuldade em encontrar alguém com vontade para exercer pressão sobre as autoridades de Cartum, e persuadi-las a alterar a sua “vontade de cooperação” de modo a permitirem o acesso sem restrições e em condições de segurança das agências de humanitárias a todos aqueles que necessitem de ajuda. A tímida acção exercida pelos diferentes actores internacionais relevantes no conflito (Estados vizinhos, doadores, grandes potências, UA) sobre as facções, nomeadamente sobre Cartum, não lhes condiciona

⁵⁷ Sobre este problema e a verdadeira dimensão da falta de fundos da operação humanitária ver Human Rights Watch (2006).

⁵⁸ Há quem atribua a falta de canalização de recursos para a AMIS à percepção da sua falta de diligência no cumprimento do mandato.

⁵⁹ Vários argumentos poderão estar na base desta reacção do GoS à Resolução do CS. Salientamos dois em particular: a preocupação de al-Bashir em impedir a secessão do Sul do Sudão e a missão vir a ser mandatada para executar as ordens de prisão do Tribunal Penal Internacional.

⁶⁰ O NRF lançou uma ofensiva, incluindo um ataque ao vizinho Kordofan Norte, e infligiu uma série de derrotas ao Exército sudanês.

significativamente a margem de manobra política, nem é suficientemente empenhada para alterar o valor da variável de “ausência de cooperação” para “cooperação insuficiente”, ou mesmo “cooperação”.

Não serão, por isso, surpreendentes os tímidos resultados obtidos na frente político-diplomática, materializados em três iniciativas: o acordo de cessar-fogo celebrado em N’djamena (Abril de 2004);⁶¹ o acordo de paz do Darfur (DPA) assinado em Abuja (5 Maio de 2006),⁶² conseguido após várias rondas negociais; e o acordo de cessar-fogo de Janeiro de 2007. O DPA era do ponto de vista formal um *comprehensive settlement*, mas faltava-lhe, contudo, a genuína vontade dos chefes das facções para o implementarem. Mesmo os que o assinaram – o GoS e a facção do SLM liderada por Minni Arkoy Minawi (SLM/MM) – nunca tiveram intenção de o cumprir.⁶³ Nenhuma das iniciativas assinaladas reverteu em resultados tangíveis, ou numa melhoria da segurança humanitária.⁶⁴ O fracasso do acordo está intimamente ligado à sua falta de legitimidade.

Os esforços no sentido de alterar o valor da variável “vontade de cooperação” na operação humanitária em estudo contrastam com o comportamento internacional na operação humanitária – *Lifeline Sudan* (OLS) – no Sudão do Sul, onde a pressão dos doadores se revelou um elemento central para estabelecer e manter o consentimento na operação, leia-se cooperação.⁶⁵ Tão importante foi a pressão dos doadores na obtenção do acesso humanitário que se torna possível periodizar a OLS em termos da variação da pressão e relacioná-la com um valor de acesso humanitário

⁶¹ Era claro desde o início que o acordo não iria funcionar. Não havia mapas do território, e não se encontrava mencionado aquilo que cada parte iria controlar. A Comissão do Cessar-fogo do Darfur foi criada após o cessar-fogo de N’djamena, em Abril de 2004, tendo funcionado de uma forma medíocre.

⁶² O DPA não previa o levantamento de uma força de capacetes azuis para monitorizar a sua implementação. Para uma visão dos detalhes das negociações que levaram ao DPA ver *Africa Focus Bulletin* (2006).

⁶³ Duas das três delegações rebeldes não assinaram o DPA. Abdel Wahid Mohamed, cuja facção (SLA/AW) tinha sólidos apoios não apenas entre os “Fur” que constituíam cerca de um quarto da população do Darfur, mas também entre vários outros grupos, recusou-se a assinar. Khalil Ibrahim, líder do Movimento para a Justiça e Igualdade também não assinou o DPA.

⁶⁴ Pelo contrário, continuaram os numerosos relatos de violência extrema em ligação com uma ofensiva lançada por Cartum na região de Gereida (Darfur Sul), alguns dias antes do fim do prazo para o *Abuja Draft Sgreement*.

⁶⁵ Entre as várias recomendações feitas aos doadores pela HRW, no seu relatório de Maio de 2006 (p. 5), salienta-se a insistência junto do GoS para facilitar o acesso sem restrições às populações, exercer o máximo de pressão política sobre o GoS para remover todos os obstáculos às operações da AMIS, e fornecerem maior contribuição financeira à AMIS para poder proteger os civis.

(obstrução ou livre acesso).⁶⁶ Este facto vem relevar a importância de determinadas funções do SRSG, o qual não pode limitar o seu diálogo às embaixadas e funcionários humanitários, mas tem de alargar o seu domínio de intervenção a todos aqueles que têm influência sobre as elites locais, e que, de uma ou de outra forma, podem contribuir para as demover de posições irredutíveis.

Por outro lado, as agências humanitárias desempenham um papel importantíssimo na negociação do espaço humanitário e do consentimento tático. Para minimizar os riscos em matéria de segurança, quando têm de viajar por áreas que não são controladas pelas facções, as ONGI procuram em primeiro lugar contactar os líderes locais, apresentar a organização e explicar o que fazem. Mas como ficou demonstrado, não bastou, por exemplo, ao ICRC dispor de uma boa rede de contactos com todas as facções para que os seus funcionários e colunas humanitárias deixassem de ser frequentemente assaltadas e roubadas.⁶⁷ A negociação do espaço humanitário a nível local é facilmente sabotada, mesmo nas áreas onde existam comandantes militares, pois a constante rotação das chefias dificulta a manutenção do acesso humanitário. Oficiais de baixa patente impedem com alguma frequência o trabalho das agências humanitárias, sobretudo nas áreas sobre controlo governamental, mesmo quando estas possuam cartas de autorização assinadas pelos comandantes militares regionais para acederem a uma determinada área. Num ambiente em que campeia o banditismo, onde proliferam grupos rebeldes pouco estruturados, em que os chefes das facções (sobretudo as originárias do Darfur) não têm qualquer conceito de estadista ou de Estado de Direito e não exercem um controlo eficaz sobre os chefes dos vários subgrupos fraccionários, o consentimento tático, já de si volátil, é facilmente posto em causa. Pelo facto dos comandantes políticos e militares no Darfur serem na sua maioria conhecidos e/ou identificáveis, a tarefa de obter o consentimento, quer operacional quer tático, necessário ao acesso e à segurança humanitária, encontra-se facilitada comparativamente, por exemplo, com o Afeganistão. Simplesmente por se conhecerem melhor as elites é mais fácil actuar sobre elas e assim abrir as portas à negociação.

⁶⁶ Quando a pressão dos doadores atingiu o pico, correspondendo à criação da OLS e no pós Guerra do Golfo, o acesso das agências humanitárias atingiu também o pico. Quando os desenvolvimentos internos ou internacionais fizeram diminuir o interesse dos doadores em manterem pressão eficaz, o acesso humanitário diminuiu (Lautze, Jones, Duffield, 1998: 18).

⁶⁷ Informação disponível em <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sudan-news-160806>. [Consultada em 15 de Janeiro 2007].

Pelo exposto, ficou demonstrado o comprometimento decisivo na eficácia da operação humanitária resultante da inoperância dos diversos actores internacionais com poder e ascendente (alavancagem) sobre as facções beligerantes – desde a ONU aos estados vizinhos, passando pelo CS e pelas grandes potências – para actuarem sobre a sua “vontade de cooperação”. Ficou igualmente demonstrada a dificuldade em se obter o consentimento táctico na ausência do consentimento operacional. E, quando se obtém, é habitualmente de uma forma circunstancial e inconsequente.⁶⁸

4. As OIG e ONGI no Afeganistão (Dezembro 2001 – Janeiro 2007)

“...Estas pessoas [os empreendedores estrangeiros] vieram para o Afeganistão a mandato da América, por conseguinte devem ser condenados à morte...”

Mullah Omar, citado por Qari Mohammad Yousuf, porta-voz Talibã, 12 Março 2006.

a. Introdução

Neste capítulo e à semelhança do que se fez nos capítulos anteriores, iremos testar as três hipóteses enunciadas, analisando a actuação das OIG e ONGI na acção humanitária no Afeganistão, entre Dezembro de 2001 (assinatura dos Acordos de Bona) e Janeiro de 2007. Este caso apresenta algumas particularidades que o diferenciam dos anteriores: (1) A acção internacional no Afeganistão é um híbrido de gestão de conflito, pós-conflito (desenvolvimento) e operação humanitária, situações que ocorrem simultaneamente em diferentes regiões do território. Se em Cabul e no Norte do país, onde a segurança não é um grave problema e a legitimidade do governo é de uma forma geral aceite, se desenvolvem acções típicas de consolidação da paz e de *state building*, tal não acontece nas regiões do Leste e do Sul. Nestas, bem longe de um cenário pós conflito, não se faz sentir a autoridade do Estado e as agências humanitárias internacionais encontram-se ausentes ou operam através de actores locais (Donini, 2006: 18). (2) Encontram-se presentes no Teatro de Operações duas forças militares internacionais com mandatos diferentes – ISAF e Forças da Coligação (CF) – que se comportam como forças de ocupação e, ao mesmo tempo, como facções beligerantes. (3) A existência dos *Provincial*

⁶⁸ Que o diga, por exemplo, o ICRC e a UNICEF. A UNICEF conseguiu negociar com GoS e o SLA uma campanha de vacinação contra a polio em ambos os lados da linha de confrontação (DFID/UNICEF, 2005: 43), mas a contingencialidade da situação militar comprometeu os resultados..

Reconstruction Teams (PRT), uma entidade estranha à comunidade humanitária que também desenvolve acções de cariz humanitário.⁶⁹ (4) A implementação de dois modelos de integração da acção humanitária: um com a acção política através da ONU, e outro com a acção militar através dos PRT.

Ao contrário dos restantes casos estudados, a acção internacional assume características de intervenção humanitária, sendo as forças da ISAF e da CF actores em vez de árbitros. Para manter a coerência e a validade comparativa deste caso analisaremos apenas a actuação das OIG e das ONGI no Sul e no Leste do Afeganistão, num contexto que em tudo se assemelha o uma emergência complexa,⁷⁰ independentemente de algum exercício comparativo que porventura venhamos a fazer relativamente à acção das OIG e das ONGI noutras regiões do território. Não nos dedicaremos ao estudo das questões relacionadas com o desenvolvimento. Para facilitar a compreensão, apresentamos no Apêndice T uma cronologia dos acontecimentos mais marcantes do conflito, no Apêndice H uma caracterização dos problemas do acesso e da segurança humanitária e no Apêndice U um mapa do país.

b. Os actores humanitários

A comunidade humanitária no Afeganistão compreende uma imensa diversidade de actores, cuja actuação nem sempre tem sido fácil de seguir e muito menos de coordenar. Dado o objectivo deste trabalho, vamo-nos concentrar apenas nas Agências e Programas que integram o designado sistema da ONU e nas ONGI, fazendo uma referência ao papel que as forças da ISAF e da Coligação têm desempenhado no campo humanitário, pelas consequências que esse envolvimento tem tido na actuação dos dois primeiros grupos de actores.

(1) O sistema da ONU

A ONU encontra-se presente no território através de uma missão de Assistência – a UNAMA – criada em Março de 2002, que tem por objectivo ajudar o Governo afegão na implementação dos acordos de Bona, e coordenar as acções de desenvolvimento e de ajuda humanitária no país⁷¹ através de 16 Agências/Programas

⁶⁹ Sobre o conceito de PRT ver a definição no n.º b. (3) (A ISAF e as forças da coligação) deste capítulo.

⁷⁰ A acção humanitária nas regiões do país em que não há contestação aberta ao governo e se desenvolve com normalidade será abordada muito ligeiramente, visto enquadrar-se numa lógica de construção da paz, a qual, apesar de reforçar os nossos argumentos, escapa ao nosso objecto de estudo.

⁷¹ UNSCR 1401 (28 Março 2002).

que integram o designado sistema da ONU; estas trabalham juntamente com o Governo afegão, desenvolvendo actividades no âmbito dos seus mandatos tradicionais.⁷² A UNAMA foi a primeira tentativa da ONU de integrar todas as suas actividades num Teatro de Operações numa só missão. O SRSG, que também é o chefe da missão, tem autoridade plena do SG para fornecer “coordenação directiva” a todas as Agências e Programas da ONU a operar no Afeganistão. Ao contrário da Serra Leoa, a componente humanitária da ONU integrou-se na missão desde o primeiro dia, tendo a OCHA desaparecido como entidade coordenadora para os assuntos humanitários.

A UNAMA é composta por dois pilares, cada um chefiado por um D-SRSG na dependência do SRSG: (1) *assuntos políticos*; e (2) *assistência, recuperação e reconstrução*;⁷³ sendo a cooperação inter-pilares com as autoridades afegãs garantida pelo gabinete do SRSG. Tendo em conta os nossos objectivos, vamo-nos preocupar apenas com as tarefas de assistência que se enquadram no segundo pilar. A UNAMA detém a liderança e a direcção de todo o esforço humanitário protagonizado pelas Agências e Programas do sistema da ONU, as quais operam com ou através das ONG. As actividades da ONU encontravam-se inicialmente limitadas a Cabul e a algumas cidades de maior importância, mas a onda de violência que varreu o Sul do território conjugada com a seca que se fez sentir em 2006, obrigou a UNAMA a reforçar a sua presença no terreno e a aumentar as suas capacidades de coordenação humanitária.

(2) As ONGI

Estima-se que operem no Afeganistão cerca de 500 ONG com as mais variadas dimensões, missões e capacidades, sendo mais de 150 internacionais e cerca de 300 locais.⁷⁴ A maioria das ONGI mantém relações muito estreitas com as ONG

⁷² O World Food Programme (WFP) fornecendo alimentação, o UNICEF, o UNHCR e a IOM proporcionando outros bens essenciais, como cobertores, roupas, ajuda médica e folhas de plástico, etc. A WHO também se encontra envolvida. Sobre os mandatos tradicionais destas Agências e Programas ver o Apêndice F (Missões e actividades das OIG e ONGI).

⁷³ Os Direitos Humanos, incluindo a monitorização e investigação de abusos dos Direitos Humanos, encontram-se sob a responsabilidade do pilar dos assuntos políticos. A UNAMA tem o seu quartel-general em Cabul com gabinetes regionais em Bamiyan, Gardez, Herat, Jalalabad, Kandahar, Kunduz, e Mazar-i-Sharif, e ainda dois gabinetes de ligação em Ialamabad (Paquistão) e Teerão (Irão).

⁷⁴ É difícil dispor de uma relação actualizada das ONGI no terreno. Torna-se necessário conjugar várias listas para ter uma visão o mais próxima possível da realidade. Ver, por exemplo, no sítio da Internet do ACBAR, a relação das ONG inscritas neste organismo de coordenação, a qual organizámos e reproduzimos no Apêndice V.

locais e com outros grupos da sociedade civil. As ONGI mais importantes encontram-se no Afeganistão há várias décadas, conduzindo uma larga gama de actividades de assistência e de desenvolvimento por todo o país.⁷⁵ As ONGI a operar no Afeganistão distribuem-se de um modo relativamente uniforme pelo espectro “neutralidade – solidariedade das organizações humanitárias em emergências complexas”. A maioria delas afirma actuar em conformidade com os princípios humanitários, tendo aderido voluntariamente a um código de conduta que subscreveu. Mas a leitura que fazem da aplicação destes princípios varia. Para uns, como o ICRC, a aplicação dos princípios são práticas diárias; para outros, os princípios fazem apenas parte do “espírito” da sua agenda.

Consequentemente, podemos dividir aquelas organizações em dois grandes grupos: os “Dunantistas” (normalmente ONGI de origem europeia) que procuram trabalhar de acordo com os princípios humanitários estabelecidos, e os “solidários” (normalmente ONGI de inspiração anglo-saxónica) que se sentem mais à vontade para irem “mais além”, e se envolverem em acções conjuntas com o governo, com as forças militares e os PRT. A posição das organizações humanitárias relativamente às actividades da Coligação, sejam ou não de natureza militar, vai desde o apoio directo, o apoio indirecto, o reconhecimento tácito até à oposição aberta. Em muitos casos, este comportamento não tem propriamente a ver com aspectos ideológicos, mas com racionais que ultrapassam o humanitarismo. A coordenação das actividades das ONGI é feita através de uma série de organismos dos quais se destacam a ACBAR e o ANCB. O primeiro é o mais importante (apoiado pela UE), integra 97 ONG/ONGI e dissemina informação pelos seus membros. O segundo compreende mais de 150 ONG locais, não integrando ONGI. Alguns membros do ANCB são igualmente membros do ACBAR.

(3) A ISAF e as forças da coligação

Visto estarmos perante uma situação que se assemelha a uma intervenção humanitária (e não a uma operação humanitária) é natural que exista uma grande proximidade entre a acção militar e a acção humanitária. Do ponto de vista estritamente operacional é possível estabelecer uma comparação entre a actuação da ISAF e das CF, e o funcionamento do Exército português em África, com as forças

⁷⁵ Por exemplo, a CARE International encontra-se no Afeganistão desde 1960, o Swedish Committee for Afghanistan (SCA) e os MSF desde 1980.

da ISAF a desempenharem acções de quadrícula, em redor dos PRT, e as CF como forças de intervenção, orientadas para eventuais acções de combate ao terrorismo. A nossa análise vai para o expoente do envolvimento daquelas forças em acções humanitárias, isto é, os PRT. Com uma expressão diferente da UNAMA, os PRT são um modelo integrado, neste caso entre a acção militar e humanitária, em que a acção humanitária é apenas mais um instrumento disponível para utilizar na campanha contra os grupos anti-governo.⁷⁶

Os PRT são equipas compostas por pessoal civil e militar espalhadas por províncias seleccionadas do Afeganistão, para proporcionarem segurança aos trabalhadores humanitários e ajudarem nos trabalhos de reconstrução, constituindo a vanguarda da presença da ISAF no território.⁷⁷ Visam fortalecer a influência do governo central, monitorizar e avaliar a situação local e regional. Para além de acções de patrulhamento e de operações de segurança, os PRT também dão apoio na reabilitação de escolas e instalações sanitárias, na recuperação de sistemas de fornecimento de água, em assistência técnica agrícola e vários outros projectos. Inicialmente eram operados pelas CF, passando posteriormente para o controlo da ISAF. A maioria dos PRT encontra-se no Sul e no Leste do país, nos locais de maior insegurança onde se verifica o maior número de ataques das forças anti-governamentais.⁷⁸ O grande objectivo dos PRT é conquistar as “almas e corações” (*hearts and minds*) das populações através de acções de reconstrução, o que denuncia o seu propósito político em detrimento de um objectivo militar, numa clara coerência clausewitziana. O trabalho de reconstrução é apenas um meio para aumentar a influência política em vez de servir sem reservas o desígnio da assistência humanitária ou do desenvolvimento.

c. Estrutura organizacional e eficácia

Vamos agora testar a primeira hipótese num caso em que a variável “modelo organizacional” assume o valor de “integrado”. A problemática das estruturas integradas no Afeganistão assume contornos muito especiais. Em vez de uma, temos

⁷⁶ A distribuição de panfletos encorajando as comunidades locais a fornecer informação sobre os Talibãs para manterem a ajuda humanitária, coloca esta como um elemento explícito da estratégia da coligação político-militar.

⁷⁷ Criadas no Verão de 2002, estas equipas foram estabelecidas pela primeira vez em Gardez, sendo progressivamente alargadas a várias cidades seleccionadas.

duas estruturas integradas: a UNAMA (da ONU) e os PRT (presentemente sobre o controlo da ISAF). Enquanto que no primeiro caso se estabelece uma ligação entre objectivos políticos e humanitários, materializada nos dois pilares da UNAMA, no segundo, a ligação é entre a acção militar e humanitária.⁷⁹ Por serem dois tipos distintos de integração, serão analisados em separado. No entanto, em ambos os casos, integração significa a subordinação das preocupações humanitárias e dos Direitos Humanos à acção política ou à acção militar.

Como foi atrás referido, a presença das ONGI no Afeganistão remonta à década de 60 do século passado, trabalhando com os *Mujahedin* durante a ocupação Soviética, e com os Talibãs e a Aliança do Norte, durante a dominação Talibã. Esta continuidade em servir a população necessitada em emergências crónicas sem restrições nem preocupações com a segurança, só foi possível graças à percepção de neutralidade que conseguiram manter ao longo dos anos. Os ataques contra as agências humanitárias antes do 11 de Setembro de 2001 eram praticamente desconhecidos (Donini, 2006:26). Mas esta situação viria a sofrer uma profunda alteração após a instauração da Administração transitória e a vinda das forças da ISAF e da CF.

De repente, tanto os trabalhadores como as agências humanitárias (OIG e ONGI) tornaram-se alvos deliberados das forças anti-governamentais. Esta alteração de comportamento dos grupos rebeldes deveu-se fundamentalmente ao alinhamento político da UNAMA com o Governo afegão,⁸⁰ resultante da integração da acção humanitária com a acção política, e às suas ligações com a ISAF/CF. Para isto terá, certamente, contribuído o equívoco sobre a situação que se estava a viver no Sul do país: *gestão de conflito* e não *pós-conflito*. Ao perderem a neutralidade, tanto a ONU como as suas Agências e Programas ficaram com a sua capacidade de negociar o acesso às populações diminuída, e com a sua segurança comprometida.⁸¹

⁷⁸ Em Dezembro de 2006 existiam 25 PRT. O Apêndice X indica a localização de cada PRT.

⁷⁹ A componente militar da UNAMA é irrisória sendo composta apenas por 12 conselheiros militares em Dezembro de 2007. Ver o Apêndice AA.

⁸⁰ Recorde-se que a sua função era apoiar o Governo afegão na implementação dos acordos de Bona.

⁸¹ Não obstante a transparência do exposto, o OCHA insiste na necessidade dos actores humanitários preservarem a imparcialidade e a neutralidade da acção humanitária, como a forma para se poder negociar o acesso humanitário com todas as partes envolvidas no conflito, e preservar a independência operacional das organizações humanitárias. Sobre a negociação com grupos armados e modo de obter o acesso humanitário consultar Hugh, Bessler (2006).

Esta questão agravou-se significativamente com a implementação do conceito PRT, o qual, ao amalgamar as funções reconstrução e segurança, contribuiu para esbater a linha de separação entre acção humanitária e a acção militar, passando a ser difícil dissociar e distinguir os actores humanitários dos actores militares, com o inevitável prejuízo para a acção humanitária. A actuação dos PRT afecta a percepção de neutralidade das ONGI assim como das organizações humanitárias da ONU, comprometendo a sua segurança e o acesso às populações. Num balanço da actuação dos PRT podemos salientar os seguintes aspectos: (1) estão mais preocupados com a sua própria segurança do que com a segurança local. O facto da maioria deles se encontrar em zonas de maior violência, e onde as organizações humanitárias não acedem, é revelador da questionável utilidade deste tipo de integração em termos da eficácia da acção humanitária;⁸² (2) no capítulo humanitário a sua actuação tem sido, no mínimo, decepcionante, não conseguindo mobilizar os recursos locais nem desenvolver projectos de reconstrução credíveis.

Para o esbatimento da linha de separação entre o humanitário e o militar contribuiu também o facto de soldados utilizarem frequentemente vestuário e viaturas civis, reforçando a percepção dos Talibãs, Hekmatyar e grupos relacionados de que as ONG humanitárias são parte das forças ocupantes. Na realidade, a relação entre a acção humanitária e a intervenção militar das CF é clara e óbvia, atestada pelo aumento massivo da presença de agências humanitárias após a intervenção dos EUA, muitas delas colocando-se directamente sob o guarda-chuva das CF ou ao seu alcance, agravou a percepção dessa relação, permitindo aos insurgentes considerá-las e denunciá-las como um instrumento daquele país.⁸³ A comunidade humanitária no Afeganistão passou a ser percebida pelas forças anti-governamentais e seus apoiantes como tendo tomado o partido do Governo de Cabul, cuja autoridade permanece contestada em largas partes do território, perdendo-se assim, a tradicional protecção conferida pelos emblemas humanitários. Embora não possamos afirmar que os funcionários humanitários são atacados devidos aos seus valores alheios à cultura local, ou à sua eventual participação numa conspiração ocidental, o certo é que se tornaram alvos por serem vistos como um instrumento de propaganda e de

⁸² Como se pode constatar sobrepondo a localização dos PRT e com as regiões de maior insegurança, verifica-se que os PRT se encontram nos locais mais inseguros (Apêndices X e Y).

⁸³ Algumas agências funcionam como órgãos de pesquisa de notícias das CF. Sobre este assunto consultar, por exemplo, Donini (2006: 25).

legitimação do governo. As dificuldades criadas ao funcionamento das agências humanitárias em determinadas regiões do território resultaram da politização da ajuda humanitária e da sua ligação à acção política e militar. Perante isto, podemos afirmar que em ambos os casos, a integração não só facilitou a politização da ajuda humanitária, como foi o seu veículo. A integração facilitou e ajudou o processo de politização da ajuda humanitária, provocando a perda de neutralidade das OIG e ONGI. Pela hostilidade que as facções anti-governamentais colocaram à sua actuação, atacando-as deliberadamente, foi inviabilizado o acesso da ajuda humanitária a vastas áreas do território, resultando numa significativa perda de eficácia da resposta humanitária. Por analogia com a prática anterior a 2001, a separação da componente humanitária da componente política teria servido melhor os interesses dos afegãos. Após a criação da UNAMA, a acção humanitária tornou-se refém das venturas políticas.⁸⁴

d. Ideologia humanitária e eficácia

Passemos agora testar a segunda hipótese num caso em que a variável “opções ideológicas” assume todos os vários valores considerados. Como vimos, desde 2003 que os Talibãs atacam deliberadamente e indiscriminadamente as Agências e Programas da ONU, o ICRC e as diversas ONGI que operam no território (funcionários, instalações, bens, etc.), assim como os afegãos que trabalham para aquelas organizações, sem se conseguir estabelecer uma relação entre os ataques e o tipo de ideologia por elas professada. Cerca de 59% das vítimas trabalhavam para ONGI, enquanto que 41% trabalhavam para as agências da ONU.⁸⁵ Para além dos acontecimentos dramáticos que levaram ao fim das operações dos MSF no Afeganistão, também os funcionários do ICRC (valor da variável “clássico”) têm sido frequentemente atacados, e funcionários do Crescente Vermelho foram

⁸⁴ De uma perspectiva humanitária é muito questionável se houve algumas vantagens com a integração. Poderíamos apontar outras críticas ao modelo que ilustram a sua total falta de adequabilidade nesta “emergências complexa”: a supressão da voz humanitária. As ONGI perderam a autonomia para levantar e resolver assuntos humanitários; a função de coordenação da ONU perdeu rapidamente atractividade para as ONG, que se sentiram excluídas e deixaram de ver vantagens em estarem associadas a uma estrutura de coordenação que funcionava para satisfazer os objectivos políticos da UNAMA.

⁸⁵ No que respeita às vítimas locais os números poderão ser superiores, já que não têm uma publicidade comparável à da morte de um expatriado internacional.

assassinados.⁸⁶ Mesmo ONGI de inspiração islâmica como a *Islamic Relief* foram forçadas a fechar os seus programas. Aos olhos das forças anti-governamentais, os diferendos ideológicos entre os humanitaristas são absolutamente irrelevantes. Apesar da sua inquestionável neutralidade e não obstante terem assumido uma posição bastante crítica relativamente às acções dos EUA, por colocarem em causa a segurança dos funcionários humanitários, os MSF (valor da variável “maximalista”) não se livraram de serem acusados por um porta-voz dos Talibãs de trabalharem para os interesses norte-americanos, assim como de serem ameaçados de sofrer mais ataques. As forças anti-governamentais tendem a associar os funcionários das ONGI, quaisquer que sejam, com o aparelho militar dos EUA, não fazendo distinções.

Ao atacarem as organizações humanitárias e o seu pessoal, os grupos anti-governo não só aumentam o impacto psicológico das suas acções, como também demonstram a incapacidade do governo e das forças ocupantes para cuidarem dos elementos mais benignos e protectores da sociedade. Da análise efectuada verificou-se que os ataques perpetrados contra as organizações humanitárias internacionais não visavam nenhuma organização ou grupo de organizações em particular, nem se identificou um padrão de ataques que se pudesse relacionar com um determinado posicionamento ideológico das organizações.⁸⁷ As diferenças ideológicas das ONGI traduzidas nos diferentes valores da variável independente foram na realidade materializadas em práticas distintas. No entanto, essas diferenças não foram percebidas pelas forças anti-governamentais, que viam todas as ONGI de igual modo, isto é, como vectores das potências ocidentais hegemónicas, atacando-as indiscriminadamente. O efeito nefasto da perda de neutralidade provocado pelas ONGI “solidárias”, analisado no número anterior, espalhou-se e contaminou todas as restantes ONGI no Teatro, nomeadamente as que funcionam segundo os princípios clássicos. Por isso, surgiram algumas dificuldades em confirmar plenamente a segunda hipótese, já que nos foi impossível individualizar as ONGI “solidárias”. O resultado aparece-nos mesclado. A observação empírica leva-nos, no entanto, a concluir que na prática o factor ideológico acaba por ser irrelevante quando falamos

⁸⁶ Como consequência do fim de operações, os projectos dos MSF em Kandahar, envolvendo o fornecimento de serviços médicos aos campos de refugiados com dezenas de milhares de pessoas e a partes do hospital, foram abandonados.

⁸⁷ Há contudo que distinguir entre o que são ataques planeados e dirigidos contra uma organização em particular, e aqueles que estão associados à presença das organizações humanitárias em

em termos comparativos de eficácia das operações humanitárias, acabando por ser ultrapassado por questões de maior monta, como seja a politização da ajuda humanitária.

e. Vontade de cooperação das elites locais e eficácia

Iremos agora testar a terceira hipótese num caso em que a “vontade de cooperação das elites locais” assume o valor de “não cooperação”. Como temos vindo a referir, a falta de condições de segurança nas áreas onde operam os grupos anti-governamentais tem impedido a acção das agências humanitárias. Mas ao contrário dos restantes conflitos analisados, no Afeganistão não só não há contacto com os líderes políticos e militares de uma das partes como se desconhece o paradeiro da grande maioria deles, assim como as suas redes e ligações com os senhores da guerra e os chefes dos diferentes clãs na zona.

Ninguém possui controlo sobre estes grupos. A fluidez do adversário e o desconhecimento da sua liderança e/ou paradeiro, impossibilita o diálogo e o exercício da persuasão. É total a falta de contacto com as elites oponentes às forças da ISAF e da CF.⁸⁸ Durante a era dos Talibãs, as OIG e as ONGI podiam negociar com o regime Talibã o acesso humanitário e o modo de fornecimento de assistência. Hoje, aqueles que ameaçam os trabalhadores humanitários não são sempre explicitamente conhecidos nem acessíveis. Por conseguinte, as agências humanitárias não conseguem promover a sua posição junto de uma facção que não conhecem, explicar-lhe a sua neutralidade, e explicar o seu distanciamento relativamente às forças militares no terreno, já para não mencionar a negociação de condições de segurança e de acesso às populações. À dificuldade em negociar com quem não tem uma face visível, acresce o facto do “objecto” integrar um movimento internacional sem um comando centralizado, pluricêntrico com o qual não existem relações. Não é por acaso que o recrudescimento da violência no Afeganistão coincide com o pós operação *Iraq Freedom* e com o aparecimento de bombistas suicidas, até aqui desconhecidos, o que sugere um inimigo sem rosto actuando à escala global.⁸⁹

determinados contextos políticos e militares. Para testar a nossa hipótese interessam-nos fundamentalmente os primeiros.

⁸⁸ Henghuber (2004) utiliza também este argumento.

⁸⁹ Um relatório da Feinstein International Famine questiona porque é que a ONU e as agências humanitárias se tornam alvos no Iraque e no Afeganistão, mas não noutras zonas de conflito, por exemplo, nos territórios ocupados da Palestina. Um ambiente político diferente e a ausência da Al

Este desconhecimento inviabiliza a possibilidade de levar por diante qualquer tipo de negociação estratégica, nomeadamente com fins humanitários. Pontualmente, poder-se-á negociar com alguns chefes de clã e senhores da guerra o consentimento a nível tático, mas sempre circunstancialmente, com objectivos limitados e para o curto prazo. Para tornar tudo mais complicado, o acesso aos grupos que levam a cabo estes ataques é presentemente difícil, para não dizer impossível. Não é possível persuadir quem não se sabe quem é ou não se localiza. E sem esse diálogo é impossível obter os necessários níveis de aceitabilidade para chegar às populações em risco e garantir a sua protecção e as actividades humanitárias. A terceira hipótese foi plenamente confirmada: sem vontade de cooperação das elites locais, as organizações humanitárias não conseguem aceder às populações necessitadas, nem dispõem da segurança humanitária necessária ao cumprimento da sua missão.

5. Conclusões

Uma vez analisadas as três hipóteses, passaremos à apresentação das conclusões a que chegámos procurando estabelecer as relações de causalidade possíveis, estruturando-as segundo as perguntas derivadas identificadas na introdução, na forma das variáveis que encerram. Dentro da razoabilidade permitida pela observação empírica terminaremos com um exercício de generalização.

a. A variável organizacional

Do teste da primeira hipótese ficou clara a inexistência de uma relação de causalidade entre o modelo organizacional e a eficácia das operações humanitárias em emergências humanitárias. O modelo organizacional não explica a maior ou menor segurança e acesso humanitários. Na perspectiva da coerência, isto é, da relação (de subordinação) entre a acção humanitária e a acção político-militar associadas ao modelo organizacional, e no modo como este potencia ou não o acesso e a segurança humanitária verificámos no caso do Afeganistão que a integração facilitou a politização da acção humanitária e neste sentido foi prejudicial, afectando negativamente a eficácia.⁹⁰ A politização da ajuda humanitária em emergências

Qaida na Palestina como uma razão potencial são bastante óbvias, mas são apenas uma resposta potencial.

⁹⁰ Se de uma perspectiva teórica parece difícil argumentar contra os benefícios de uma acção coordenada com a subordinação de todos os actores envolvidos numa operação a uma estratégia comum, de modo a tirar-se partido de sinergias e de economias de escala, a prática tem-se revelado uma realidade muito mais complexa. Não é líquido que os modelos integrados tornem as operações humanitárias mais eficazes. Embora não pretendamos analisar o modelo organizacional de um ponto de vista de eficiência de gestão, do modo como potencia (ou não) sinergicamente os diferentes

complexas tem sempre um efeito pernicioso, independentemente da forma como é servida. Contudo, a politização da ajuda humanitária não é um exclusivo dos modelos integrados, como nos mostrou o caso da Serra Leoa, onde se tratava de uma missão não integrada. A análise empírica demonstrou-nos que a politização da acção humanitária pode ocorrer independentemente do tipo de estrutura organizacional adoptado.⁹¹ O que nos parece ser efectivamente relevante e diferenciador, como se verificou em todos os casos, e muito em particular no Darfur, onde não se pode dizer que a ajuda humanitária se encontra politizada, é a percepção das facções sobre o modo como a “empresa humanitária” atinge os seus interesses, ou pode vir a afectar os seus objectivos estratégicos no médio e longo prazo. É por a perceberem como dirigida contra os seus interesses que Omar al-Bashir e os seus acólitos vêem a operação humanitária no Darfur com hostilidade, apesar desta não ter sido politizada. Este argumento também explica porque é que quando estavam no poder, os Talibãs viam com bons olhos a ajuda humanitária (ocidental): porque lhes era útil e não representava uma ameaça, e não por ser neutral, como advogam os humanitaristas, sobretudo os clássicos e os minimalistas. O facto da ajuda humanitária não ser politizada não significa que seja um acto político, e como tal, por muito que se não queira, favoreça uma facção em detrimento da outra. Esta questão é determinante quando se fala do acesso e da segurança humanitária. As estruturas integradas foram concebidas para situações de pós conflito, e é aí que devem ser utilizadas. Se a politização da ajuda humanitária é positiva nas situações de consolidação, apesar de haver quem coloque reservas, tudo se torna mais difícil nas emergências complexas.

b. A variável ideológica

A análise dos casos confirmou as nossas suspeitas. Não foi possível estabelecer uma relação de causa efeito entre ideologia humanitária e eficácia. Em todos eles, o valor da variável dependente não se alterou perante as variações da variável independente. Em ambientes extremamente polarizados como as

recursos, nomeadamente no capítulo da coordenação dos diferentes actores, não podemos deixar de referir a avaliação negativa do modelo feita pelas ONGI. As organizações criticam as missões integradas de tornarem a coordenação, por exemplo, entre a UNMIS e as ONG mais difícil, devido à falta de sensibilidade dos burocratas e dos políticos da UNMIS para com as ONG, ao contrário da OCHA e das Agências da ONU. Sobre este assunto consultar Mowjee (2006).

⁹¹ A agenda da coerência e as pressões da política sobre a acção humanitária determinam o ambiente em que as agências humanitárias funcionam, assumindo as pressões características diferentes:

emergências complexas, as divergências ideológicas tornam-se um assunto secundário e não constituíram nos casos analisados um obstáculo real à colaboração entre agências humanitárias. As diferenças de comportamento, materializadas por exemplo com incursões de algumas delas no domínio da política e da *advocacy*, acabaram por se esbater perante a hostilidade ambiental promovendo a sua aproximação. Verificou-se de uma forma consistente que as intrincadas realidades das emergências complexas analisadas se sobrepuseram e ofuscaram as divergências ideológicas que dividiam, por exemplo, o ICRC e os MSF.

As diferenças de comportamento de origem ideológica não afectaram a percepção dos beligerantes, ao ponto de estes adoptarem comportamentos selectivos. Como foi referido no número anterior, a percepção das facções recai sobre a natureza da “empresa humanitária” no geral. É-lhes difícil distinguir as várias centenas de organizações a operar no Teatro. Ficou claro em todos os casos analisados que as divisões ideológicas, na maioria das situações, não eram percebidas pelas facções beligerantes. As agências humanitárias eram tendencialmente vistas como um todo homogéneo. Não foi possível identificar em nenhum dos casos analisados um padrão de comportamento das facções que estivesse relacionado com questões ideológicas. Os ataques aos agentes humanitários eram acima de tudo ditados pela oportunidade, não resultando de acções sistemáticas e cirúrgicas contra uma ou um grupo particular de organizações.⁹²

c. A variável cooperação das elites locais

O teste da terceira hipótese demonstrou claramente que a eficácia da acção humanitária se encontra extremamente dependente da vontade de cooperação das elites locais. Isso foi particularmente evidente na Serra Leoa onde as alterações de valor da “vontade de cooperação” se traduziram em diferentes valores da variável dependente, leia-se, “eficácia da operação humanitária”. Ao contrário da Serra Leoa em que a variável independente assumiu os três valores, os casos do Darfur e do Afeganistão não foram tão úteis, visto o valor da variável independente ter sido sempre o mesmo ao longo do período analisado, isto é, “ausência de cooperação”. Na Serra Leoa, sempre que a tensão política diminuía, normalmente na sequência de

institucionais como no caso das missões integradas no Afeganistão e na Libéria; mais subtilmente onde a integração é menos pronunciada, no Sudão e no Burundi, ou onde não existe.

⁹² A inquestionável neutralidade e imparcialidade do ICRC não impediram que as autoridades da Serra Leoa o expulsassem do território, ou que os Talibãs atacassem as ONGI de inspiração islâmica.

cessar-fogos ou de acordos de paz (cooperação insuficiente), reduziam-se os ataques às agências humanitárias (aumentava a segurança humanitária) e era-lhes permitido aceder às regiões sob o controlo da RUF. Quando se deterioravam as relações entre as partes, no seguimento de violações sistemáticas dos cessar-fogos ou de acordos de paz (ausência de cooperação), voltavam a ser impostas restrições aos movimentos das OIG e ONGI nas regiões onde, do antecedente, tinham tido acesso. Com o fim da guerra (valor da variável independente “cooperação”) as OING e ONGI passaram a aceder sem restrições e em segurança a todo o território.⁹³

A operação humanitária na Serra Leoa evidenciou igualmente a primordial importância de um conjunto de actores na negociação do acesso humanitário e do processo político subjacente, muito em particular os países vizinhos, os doadores e as organizações multilaterais, como aliás, já se tinha verificado na operação *Lifeline Sudan*, assim como a importância do SRSG nesse processo. Só se obteve uma solução quando se conseguiu mobilizar sinergicamente e de modo consistente estes actores. Uma diferença significativa separa a Serra Leoa dos restantes casos. Na Serra Leoa, a organização dos rebeldes e os seus apoiantes externos eram conhecidos, assim como os mecanismos para lhes condicionar a vontade eram exequíveis. Faltava apenas a vontade. Nenhuma grande potência se encontrava envolvida no tráfico dos diamantes. O mesmo não sucede nos restantes casos, em que a obtenção do consentimento é mais complicado. No Afeganistão não se conhece a estrutura dos grupos anti-governo nem o paradeiro dos seus dirigentes, para além da insurreição ter um carácter internacional. É extremamente difícil condicionar-lhes a vontade. Neste cenário, é extremamente arriscada a negociação do consentimento tático. No Darfur coloca-se a pulverização de grupos rebeldes e a dificuldade de condicionar a “vontade de cooperação” dos dirigentes em Cartum, defendidos na convivência das grandes potências com interesses na exploração do petróleo.

d. As ilações

O teste empírico confirmou as hipóteses de partida. Ficou claramente demonstrado que a eficácia das operações humanitárias, isto é, a sua capacidade para aliviar o sofrimento e salvar a vida de civis inocentes, se encontra fortemente

⁹³ A operação humanitária internacional na Bósnia, de 1992 a 1995, ilustra plenamente este argumento.

condicionada pela vontade de cooperação das elites locais e pelos contornos que esta assume em termos de consentimento, sendo pouco afectada pelos modelos organizacionais das operações humanitárias ou pelas opções ideológicas tomadas pelas agências humanitárias.⁹⁴ Retirámos da análise cinco conclusões que nos parecem generalizáveis ao universo das operações humanitárias em emergências complexas e que se constituem em orientações para a acção humanitária no contexto em causa:

- Pertence aos actores políticos, em geral, e aos SRSR, em particular, a tarefa de obter as condições de acesso e de segurança humanitária necessárias à actuação das agências humanitárias, contrariamente à posição das correntes humanitaristas que pretendem alargar a sua intervenção a outros domínios que extravasam a questão da ajuda humanitária propriamente dita, como seja a mediação de conflitos, procurando substituir-se aos estados e às organizações regionais, e negociar o consentimento e o acesso humanitário com as chefias das facções. Para obter a vontade de cooperação das elites locais, o SRSR deve alargar o seu campo de intervenção e mobilizar todos os actores relevantes no processo de acomodação de vontades, nomeadamente os países doadores, os países vizinhos e outros fóruns multilaterais relevantes. O *core business* das OIG e das ONGI não passa pela negociação política.⁹⁵ Essa função deve ser deixada à ONU e aos seus actores políticos. Mesmo quando toma partido, a ONU tem uma legitimidade para desempenhar esse papel que as OIG e as ONGI não têm.

- A necessidade de diferenciar claramente consentimento operacional de consentimento tático, assim com as entidades com responsabilidades primárias na negociação de um e de outro para evitar confusões. A negociação do consentimento operacional é um assunto demasiadamente importante para ser deixado nas mãos das agências humanitárias, que não dispõem dos recursos necessários para tal. Sendo a sua negociação um acto político, deve ser negociado por actores políticos, cabendo às OIG e ONGI a tarefa de negociar o consentimento tático, libertando-as de compromissos embaraçosos, tanto no domínio ético como operacional.

⁹⁴ A nossa tese não reúne o consenso. Por exemplo, Stockton afirma ser a qualidade o valor ausente da eficácia (Stockton, 2005). Para ele, a qualidade não é um produto automático de boas intenções.

⁹⁵ A acção das OIG e das ONGI no campo da *advocacy* ilustra muito bem o esforço e a complexidade na gestão das tensões entre humanitarismo, política e paz. Compreendemos obviamente a necessidade irredutível do exercício da *advocacy* pelas agências humanitárias na defesa, promoção, patrocínio e sensibilização para a causa humanitária, desde que efectuada dentro de certos limites.

- A subordinação do consentimento tático ao operacional. Sem o segundo, o primeiro está condenado ao fracasso.

- Quando as facções têm relações internacionais conhecidas e tangíveis é mais fácil gerir o consentimento operacional, como na Serra Leoa. Quando isso não acontece, como no Afeganistão, é extremamente mais difícil.

- O sucesso de quaisquer estratégias humanitárias desenhadas e implementadas sem o consentimento informado daqueles cujas vidas está, à partida, profundamente comprometido.

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo de análise

1. Problemas de terminologia

Antes de apresentarmos do modelo de análise, é necessário proceder a um prévio esclarecimento de quatro questões surgidas com o título proposto que nos obrigaram a circunscrevê-lo, e a efectuar a uma ligeira reformulação: a tipologia das organizações humanitárias a estudar, o papel dessas mesmas organizações nas operações humanitárias, o significado de impacto e a clarificação do que se entende por “condução”. Em primeiro lugar, o título proposto sugere a análise do papel das organizações internacionais e não governamentais naquele tipo de operações. Acontece porém, que esta classificação colide com a taxinomia vulgarmente aceite no mundo académico, nomeadamente a norte-americana, que considera como organizações internacionais quaisquer organizações que operem em mais do que um país (Aall 2005: 5). Assim sendo, as ONG que operem em mais do que um país também são consideradas organizações internacionais. A separação taxinómica relativamente aos actores humanitários não se processa entre Organizações Internacionais e ONG, mas sim entre OIG e ONG. Se dúvidas ainda restassem sobre esta matéria, poderíamos socorrer-nos do acrónimo frequentemente utilizado na literatura humanitária, isto é, ONGI (INGO), para evidenciar o carácter internacional de certas ONG.

A segunda questão advém das dúvidas levantadas pela expressão “Qual é o papel e o impacto daquelas organizações na condução de operações humanitárias?”. O termo “papel” suscita-nos um problema interpretativo: primeiro, trata-se de uma formulação que, numa interpretação mais restrita, dificulta uma abordagem que não seja a descritiva, contrariando, de certo modo, a NEP DE218 e os princípios subjacentes ao MIC, os quais proclamam o carácter analítico e explicativo do trabalho, na busca de respostas aos “PORQUÊS”; em segundo lugar, e numa interpretação mais lata, a análise do “papel” exercido pelas organizações humanitárias encontra-se implicitamente incluída no estudo do impacto, e ao incorporar-se neste dilui-se e deixa de fazer sentido a sua individualização. A análise do impacto tem implicitamente subjacente um conteúdo, não se faz em abstracto. Analisa-se o impacto de qualquer coisa, neste caso de uma actuação, de um desempenho. Falar em papel e impacto é redundante. Por isso, trataremos da análise

do impacto da actuação das OIG/ONGI na condução de operações humanitárias, considerando o “papel” como parte integrante do sujeito em estudo.

A terceira questão relaciona-se ainda com o conceito de impacto e a complexidade de que se reveste. Há no seio da comunidade humanitária uma grande controvérsia sobre o seu significado.⁹⁶ A ideia predominante sobre impacto relaciona-o com o longo prazo (OECD DAC, 2002, OXFAM), enquanto que o nosso tema é sobre emergências complexas, cuja natureza é de curto prazo. Esta contradição coloca-nos um problema metodológico difícil. Assim, pareceu-nos razoável substituir o conceito de “impacto”, que no léxico humanitário tem um significado muito próprio, pelo de “eficácia” o qual representa uma ideia próxima e não desvirtua o objectivo inicial proposto, antes pelo contrário, reforça-o.⁹⁷

Por sua vez, e em último lugar, a expressão “condução” também acarreta alguma ambiguidade. O dicionário atribui-lhe dois conteúdos substancialmente diversos. No primeiro, condução é sinónimo de dirigir, guiar, governar. Mas condução também se pode referir a procedimento.⁹⁸ Nesta lógica “condução” pode interpretar-se como acto de conduta, no significado militar do termo, execução, implementação. A considerar “condução” no sentido de direcção, a qualidade da nossa pergunta inicial seria seriamente afectada, devido à falta de pertinência e mesmo de exequibilidade do tema. As OIG/ONGI não dirigem, em princípio, operações humanitárias, pelo menos aquelas que têm lugar no âmbito de operações de paz. Os actores humanitários constituem-se apenas como mais uma componente destas operações, governadas por uma entidade política, qualquer que seja o tipo de relação que se venha a estabelecer entre os actores.

Perante as dificuldades citadas, e por motivos operacionais vimo-nos na necessidade de reescrever o título proposto. Assim, e sem perverter o conteúdo e o espírito subjacente ao título inicial, em vez de “As Organizações Não Governamentais e Internacionais. Qual o seu papel e impacto na condução de

⁹⁶ O conceito de “impacto” confunde-se com uma grande variedade de termos próximos como “resultados” ou “feitos”. Não só não existe uma distinção clara entre eles, como são utilizados frequentemente com o mesmo significado. Segundo a definição da OECD, o resultado tem a ver com o curto ou médio prazo, enquanto que impacto se relaciona com o longo prazo (OECD DAC, 2002). A OXFAM alinha pelo mesmo diapasão, definindo impacto como mudanças duradouras e significativas na vida das pessoas, considerando como significativo salvar a vida de uma pessoa, apesar de reconhecer que esse facto pode não ser duradouro, podendo o indivíduo que foi salvo vir novamente a defrontar-se com situações de risco de vida.

⁹⁷ Ver a definição de eficácia na secção seguinte.

⁹⁸ Roquete e Fonseca, p. 587; e Silva (1984: 401).

Operações Humanitárias”, passaremos a considerar como título “As OIG e as ONGI na Condução de Operações Humanitárias” e como sub título “A estrutura organizacional, ideologia e cooperação das elites locais na eficácia das operações humanitárias. Uma análise comparativa”. Desta maneira introduzimos as nossas variáveis no sub título e relacionámo-las com eficácia, com a qual mediremos o impacto da actuação daqueles agentes humanitários.

2. As variáveis: conceitos, valores e operacionalização

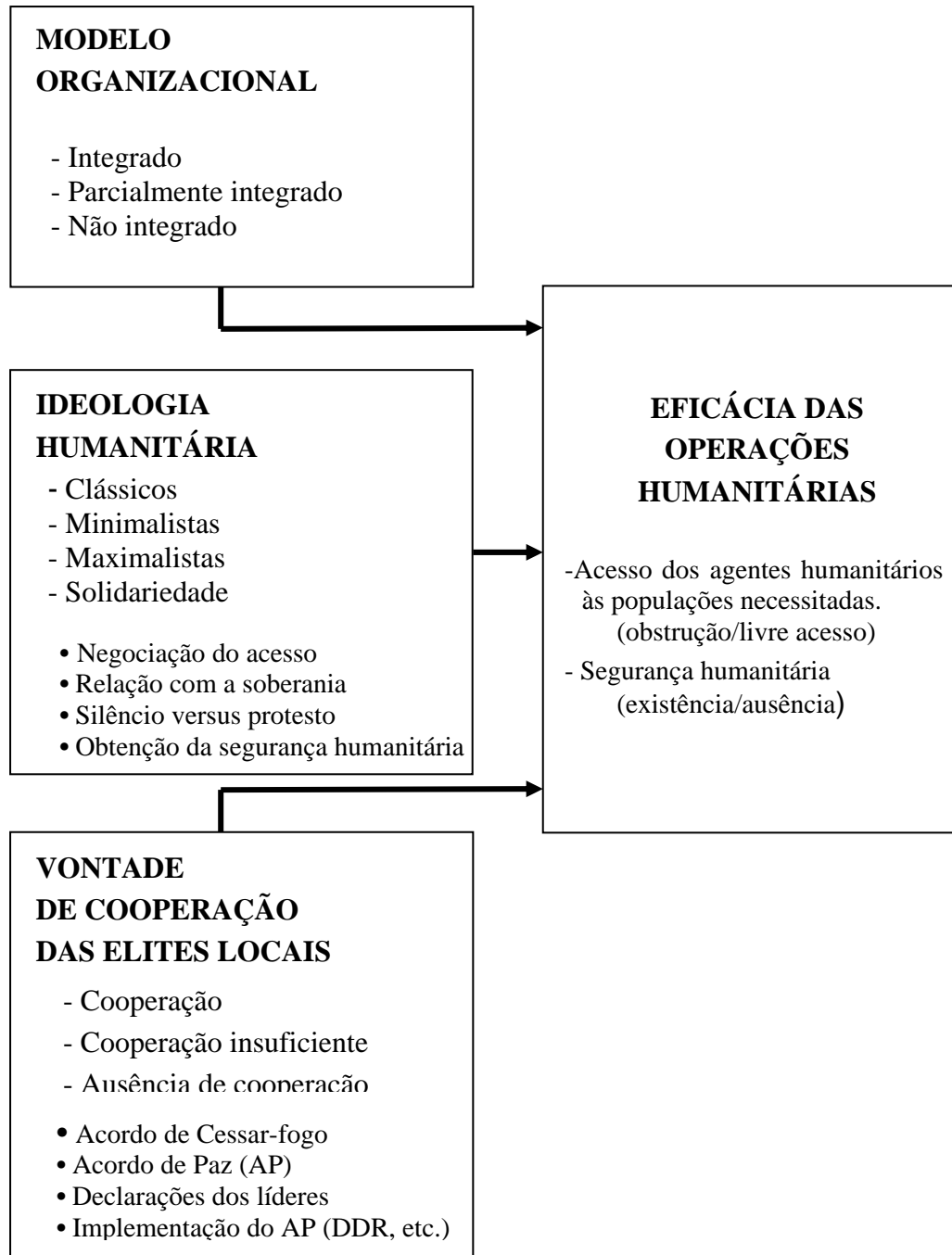
a. A variável dependente

Em conformidade com o enunciado da questão central, a “Eficácia das Operações Humanitárias” constitui a variável dependente que passaremos a definir e a operacionalizar, identificando as dimensões que a compõem. A eficácia de uma operação de paz decorre necessariamente do seu objectivo último, consagrado na sua definição, que é o de aliviar o sofrimento e salvar a vida de civis inocentes, em especial dos grupos mais vulneráveis da população – mulheres, crianças e idosos – apanhados no meio de guerras civis. Esse objectivo é atingido através do fornecimento de alimentos, água, apoio médico, abrigo e outros bens e serviços essenciais, proporcionado pelas OIG e ONGI humanitárias. Alivia-se assim, o sofrimento das populações evitando, entre outras, a má nutrição, a doença e a morte.

Mas, como avaliar a eficácia das operações de humanitárias? Tal passa necessariamente por perceber que efeitos – positivos/negativos, primários/secundários, directos/indirectos, intencionais ou não – se produzem na vida das populações através da actuação das OIG/ONGI⁹⁹ e resultantes da distribuição da ajuda humanitária, verificando em que medida contribuem (ou não) para aliviar o seu sofrimento e salvar as suas vidas, e trazem uma efectiva melhoria (ou não) à qualidade de vida das populações. A sua aferição será feita de um modo qualitativo através de dois indicadores: o acesso dos agentes humanitários às populações necessitadas e as condições de segurança para o trabalho daquelas organizações.

⁹⁹ Esta definição de eficácia é uma “corruptela” da definição de impacto utilizada no âmbito do desenvolvimento, que adaptámos para satisfazer as necessidades da nossa investigação.

**MODELO DE ANÁLISE
O IMPACTO DA ACTUAÇÃO DOS ACTORES HUMANITÁRIOS
NA CONDUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ
(Variáveis, dimensões e indicadores)**



Entende-se por “acesso dos agentes humanitários às populações necessitadas” a obstrução ou livre acesso das OIG/ONGI aos diferentes territórios controlados

pelas facções beligerantes. A obstrução significa a redução do universo dos beneficiários da ajuda e, conseqüentemente, uma diminuição da sua capacidade para aliviar o sofrimento do maior número de elementos da população, o que implica uma redução de eficácia da acção humanitária. O livre acesso às populações produz o resultado inverso. A segurança humanitária – existência ou ausência – está directamente relacionada com o conjunto das ameaças e riscos à acção e integridade física das instalações, bens e funcionários humanitários.¹⁰⁰ Considera-se que existe segurança humanitária quando a concretização daquelas ameaças e riscos não afecta significativamente a prestação de assistência humanitária, nem coloca em causa a capacidade das organizações humanitárias cumprirem os seus mandatos. A ausência de segurança humanitária reflecte a condição inversa. Para a avaliação do estado da segurança humanitária concorrem a ocorrência (ou não ocorrência) de incidentes de natureza diversa como, por exemplo, assaltos e ataques a colunas, instalações e armazéns humanitários. Podem-se ainda incluir nesta lista as agressões ou ameaças de agressão, o rapto e o assassinato de pessoal humanitário, os quais, numa situação extrema, podem fazer com que as organizações humanitárias cessem funções ou abandonem um determinado território. A avaliação permanente da segurança humanitária obriga à montagem de um sistema de informação de apoio ao processo de decisão, que proceda a uma análise e identificação sistemática das ameaças ao pessoal, equipamentos e instalações humanitárias, de modo a reduzir o risco e a mitigar as conseqüências de acções indesejáveis.

Quadro I – Valores das dimensões que compõem a variável dependente

	Valor da “Eficácia”	
	Negativa	Positiva
Acesso dos agentes humanitários à população	Obstrução	Livre acesso
Segurança humanitária	Ausência	Existência

Quando os valores das variáveis independentes, uma vez testadas as hipóteses, conduzirem de uma forma consistente aos valores “obstrução” e

¹⁰⁰ Os termos ameaças e riscos utilizados neste texto referem-se aos conceitos expressos por Cabral Couto (1988: 329).

“ausência”, respectivamente, da dimensão “*acesso dos agentes humanitários à população*” e da dimensão “*segurança humanitária*” (Quadro I), significa que nos encontramos perante uma situação de eficácia negativa. Em oposição, quando os valores das variáveis independentes nos conduzirem de uma forma consistente aos valores “livre acesso” e “existência” das duas dimensões da variável dependente, conforme o Quadro acima, significa que nos encontramos perante uma situação de eficácia positiva. Reflectindo a realidade das ciências sociais, esta problemática não é dicromática, sendo necessário complementar a análise determinando o grau em que cada uma daquelas acções, comportamentos ou situações na realidade importam no contexto em que se realizam. Temos de estar preparados para obter resultados “intermédios”, isto é, que se situem dentro de um intervalo de valores, os quais se podem configurar de grande complexidade analítica.

b. As Variáveis independentes e as hipóteses de trabalho

Como referimos do antecedente, a avaliação da eficácia das operações humanitárias será efectuada através de três perspectivas, correspondendo a três variáveis independentes – o modelo organizacional das missões humanitárias; a ideologia humanitária pela qual se pauta a actuação das OIG/ONGI; e a vontade de cooperação das elites locais com os agentes humanitários –, a três questões derivadas, e a três hipóteses de trabalho.

(1) O Modelo organizacional das missões humanitárias

No âmbito da **primeira perspectiva** indagaremos se o modo como as missões humanitárias se articulam organizacionalmente (primeira variável independente) afecta a sua eficácia, e em caso afirmativo como e em que termos (primeira questão derivada). Pretendemos demonstrar que, ao contrário do que afirma uma corrente de pensamento próxima da ONU, a eficácia das operações humanitárias em emergências complexas não depende da sua estrutura organizacional.¹⁰¹ Os modelos integrados não conduzem necessariamente a uma maior eficácia das operações humanitárias (**primeira hipótese**).

A variável independente em causa – modelo organizacional – pode assumir três valores: **integrado**, **parcialmente integrado** e **não integrado**. O papel do

¹⁰¹ Ver a definição de emergência complexa no Apêndice D (Glossário de conceitos).

Coordenador Humanitário é normalmente utilizado como um indicador de integração.

Entende-se por estrutura **integrada** a total incorporação da acção humanitária no contexto político-militar prevalecente (Minear, 2004: 53), no qual também se enquadra a componente militar, actuando em consonância com os objectivos políticos e diplomáticos orientadores da operação. Neste modelo, a acção humanitária desenvolve-se em conjunto com as demais actividades, como mais uma entre outras orientadas para a obtenção da paz, subordinada à política. Numa estrutura **totalmente integrada** todas as componentes da ONU encontram-se fundidas numa só.¹⁰²

Nestes casos a entidade/autoridade máxima da ONU num determinado território onde decorre uma operação, normalmente o Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG), acumula com as funções de coordenador humanitário residente. A construção teórica do modelo aponta para que a coordenação humanitária se efectue através de uma relação de comando, o que é extremamente improvável de acontecer. Este seria o modelo mais do agrado da ONU; contudo, a Organização está ciente das dificuldades da sua implementação, no que concerne ao relacionamento, não só com as Agências humanitárias do sistema da ONU, como com as ONGI's.

Na estrutura **parcialmente integrada** apesar de existir alguma complementaridade entre a acção humanitária e a componente político-militar das operações de paz, as acções humanitárias desenrolam-se fora da estrutura de comando da missão da ONU. Os actores humanitários procuram proteger-se das questões políticas que rodeiam as acções da ONU, apesar de idealmente concertarem as suas posições com os actores políticos. Nestes casos, a figura do SRSG não coincide com a do Coordenador Humanitário, integrando este último a estrutura da missão como D-SRSG com várias responsabilidades atribuídas, normalmente uma mistura de HC/RC/RR, permanecendo o gabinete do OCHA no terreno uma entidade separada, sendo as tarefas quotidianas do PNUD efectuadas pelo Director do País.¹⁰³ A coordenação é feita por consenso, revestindo-se de menor autoridade e requerendo maior persuasão.

¹⁰² Como é o caso da UNMIL, UNAMA, UNAMI, UNTAET.

¹⁰³ Como é o caso da UNAMSIL, MINUSTAH, MONUC, ONUB, MINUCI e UNMIS.

Na estrutura **não integrada** existe uma separação estrutural e administrativa, total e absoluta entre as actividades humanitárias e a agenda política que guia as outras formas de envolvimento internacional numa dada crise, não existindo qualquer tipo de associação entre o funcionamento das actividades humanitárias e o aparelho político-militar no terreno. O coordenador humanitário e a sua estrutura permanecem separados do elemento de *peacekeeping*, como são as situações em que prevalecem os mandatos tradicionais.¹⁰⁴ Nestes casos, a coordenação acontece quase que por acaso. É a forma menos estruturada de coordenação, não requerendo a existência de órgãos para a levar a cabo.

Com o teste desta primeira hipótese pretendemos observar como se comporta a variável dependente à medida que vamos atribuindo valores à variável independente, conforme se pode verificar na tabela abaixo apresentada, de modo a preencher as células da coluna da direita.

Quadro II – Modelo organizacional versus Eficácia das Operações Humanitárias

Valor do modelo organizacional	Caso a analisar	Valor da eficácia
Integrado	Afeganistão	[?]
Parcialmente integrado	Sudão	[?]
Não integrado	Serra Leoa	[?]

(2) As Opções ideológicas

No âmbito da **segunda perspectiva** procuraremos perceber se as opções ideológicas (segunda variável independente) abraçadas pelos actores humanitários (OIG's e ONGI's) afectam o seu desempenho nas diferentes situações consideradas, e em caso afirmativo como e em que medida (segunda questão derivada). Tentaremos compreender como é que os posicionamentos ideológicos se podem traduzir em práticas, e, conseqüentemente, em efeitos, através do estudo das suas implicações operacionais. Do nosso ponto de vista, as ideologias humanitárias seguidas pelas OIG e pelas ONGI em emergências complexas não afectam de um modo significativo a eficácia das operações humanitárias (**segunda hipótese**).

¹⁰⁴ Como é o caso da UNIFIL, UNMEE, UNDOF, UNTSO, MINURSO e UNMOGIP.

Tentaremos perceber se a dicotomia ideológica se traduz numa dicotomia comportamental, se a retórica se materializa em actuações distintas, e em caso afirmativo como. Procuraremos identificar as consequências operacionais dos posicionamentos ideológicos: Como é que afectam a distribuição de ajuda humanitária? Contribuem para aliviar o sofrimento e salvar vidas? Este processo de análise tem de ser necessariamente acompanhado por uma reflexão sobre as condições em que certas relações ocorrem.

A variável independente em causa – ideologia humanitária – pode assumir quatro valores: **clássico**, **minimalista**, **maximalista** e **solidário**, com os mesmos conteúdos referidos na secção dedicada ao estado da arte. Para testar a hipótese vamos utilizar as várias agências humanitárias igualmente mencionadas na secção dedicada ao estado da arte estudando, sempre que possível, a actuação das Agências do sistema da ONU separadamente das ONGI, e dedicando uma particular atenção à actuação do ICRC e dos MSF, por personificarem dois domínios ideológicos diametralmente opostos, o que nem sempre é possível avaliar com exactidão noutras organizações humanitárias devido à existência de uma zona cinzenta entre as quatro categorias.

Recorrendo-nos da classificação efectuada por Delvaux, consideramos o ICRC situado no lado esquerdo do espectro neutralidade/solidariedade, entre os clássicos e os minimalistas, e os MSF no lado direito, entre os maximalistas e os solidários.¹⁰⁵ Para estas opções contribuíram os seguintes argumentos: o movimento do ICRC na direcção do minimalismo deve-se à existência de uma falha na sua filosofia que lhe permite ocasionalmente romper com os princípios tradicionais, se for considerado necessário pelos termos das realidades das emergências complexas (Delvaux, 2005: 38); o movimento dos MSF na direcção do maximalismo deve-se fundamentalmente à sua aderência ao princípio da imparcialidade, o que impede que se incorpore plenamente no solidarismo descrito por Weiss (Delvaux, 2005: 47).

Com o teste desta segunda hipótese pretendemos observar como se comporta a variável dependente à medida que vamos atribuindo valores à variável independente, conforme se pode verificar na tabela abaixo apresentada, de modo a preencher as células da coluna da direita.

¹⁰⁵ Para facilitar a compreensão desta classificação ver a fig. 1 (Espectro político dos humanitaristas e suas atitudes relativamente aos princípios operacionais tradicionais), do Apêndice 1 (Estado da arte).

Tabela III – Ideologia humanitária versus Eficácia das Operações Humanitárias

Valor da Ideologia humanitária	Caso a analisar	Valor da eficácia
Clássico	Todos	[?]
Minimalista	Todos	[?]
Maximalista	Todos	[?]
Solidário	Todos	[?]

(3) A vontade de cooperação das elites locais

No âmbito da **terceira perspectiva** em confronto vamos tentar perceber se a vontade de cooperação das elites locais produz efeitos na eficácia das operações humanitárias, e em caso afirmativo como e em que termos (terceira questão derivada). Argumentamos que não só tem efeitos, como dos três aspectos em análise é o principal. Sem existir a vontade de cooperação das elites locais, as organizações humanitárias não conseguem aceder às populações necessitadas, nem dispõem da segurança humanitária necessária ao cumprimento da sua missão (**terceira hipótese**).

Entendemos por vontade de cooperação das elites locais, ou simplesmente cooperação, a disposição evidenciada pelas elites locais (políticas, económicas, militares e religiosas) para colaborarem entre si e com os mediadores na obtenção e implementação de uma solução política para o conflito, na forma de um Acordo de Paz (AP).¹⁰⁶ Neste conceito estão incluídas tanto as elites intermédias (nível regional) como as elites de topo (nível nacional). A vontade das primeiras é, normalmente, bastante volátil, de fronteiras móveis e pouco definidas; enquanto que a das segundas é tendencialmente mais duradoura e as suas fronteiras são claras e mais fáceis de discernir.¹⁰⁷ Na prática, a vontade de cooperação das elites locais confunde-se geralmente com consentimento. A cooperação das partes pode obter-se através de diversas vias, nomeadamente através de acções diplomáticas (iniciativas políticas), do uso da força, ou da combinação de ambas. Repare-se que alargámos o

¹⁰⁶ O AP inclui medidas de natureza civil e militar, sendo algumas delas apenas atingíveis no médio prazo. Eleições, reconstrução económica e instituições de construção do estado são apenas algumas das medidas de natureza civil que um AP deveria incluir.

¹⁰⁷ Esta classificação da vontade de cooperação das elites em dois níveis foi inspirada na abordagem de consentimento efectuada por Dobbie (1994).

objecto de investigação para além do conceito de chefia, para passarmos a considerar as elites das facções beligerantes.¹⁰⁸

A avaliação da disposição das elites locais para colaborarem entre si e com os mediadores não é uma tarefa fácil, sobretudo quando se trata de conflitos intra estado onde o compromisso é particularmente difícil de obter.¹⁰⁹ Mas, não só é difícil de avaliar, como a volatilidade destes conflitos obriga a que se faça em permanência. Avaliaremos a vontade de cooperação das elites locais recorrendo aos seguintes indicadores: **obtenção de acordos de cessar-fogo, celebração de acordos de paz, declarações das elites locais e cumprimento ou não cumprimento das provisões dos acordos de paz.** A prática aconselha a utilização de vários destes indicadores em simultâneo, de modo a serem colmatadas as suas fragilidades e insuficiências recíprocas.

As limitações dos acordos de cessar-fogo prendem-se com a sua natureza e com o alcance das suas medidas. Integram apenas questões de natureza militar com as quais se congela temporariamente a violência e são de curto prazo; não resultam de um comprometimento sério dos líderes locais. Já os acordos de paz resultam de processos de mediação mais prolongados, não sendo fáceis de obter. Tal como acontece com os acordos de cessar-fogo, também a celebração de um acordo de paz não é sinónimo de implementação, sendo necessária uma monitorização permanente da sua execução, sobretudo na fase inicial. Para acompanhar a implementação de um acordo de paz torna-se imprescindível identificar novos indicadores, os quais se têm que deduzir do seu próprio texto, diferindo, por isso, de caso para caso. Há ainda que se ter em atenção o facto das provisões dos acordos de paz não terem todas a mesma importância. O desarmamento dos combatentes é, por exemplo, um dos melhores indicadores do comprometimento das facções com o processo de paz.¹¹⁰ O comportamento (positivo/negativo, cooperativo/não cooperativo) das elites locais na implementação das provisões do AP permite efectuar uma avaliação precisa da

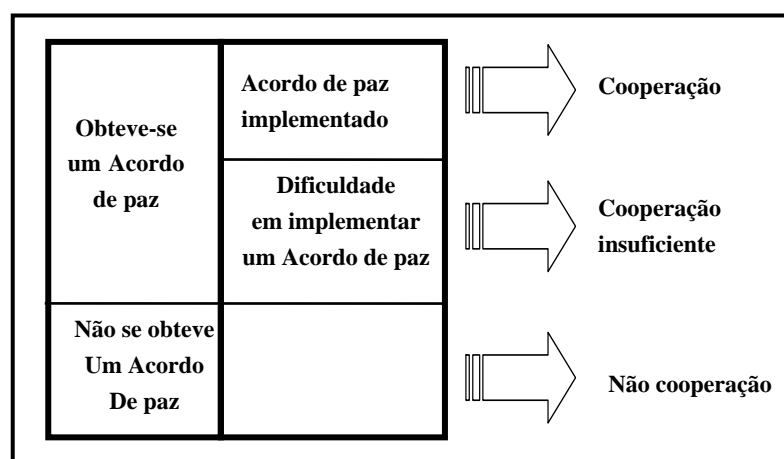
¹⁰⁸ Sobre o conceito de elite ver a definição no Apêndice D.

¹⁰⁹ Sobre a dificuldade na obtenção de acordos negociados em guerras civis ver, por exemplo, Licklider (1995).

¹¹⁰ Outros indicadores possíveis com base em acordos de paz, numa perspectiva de sim/não: desarmamento (desarma / não desarma), resultados das eleições (respeita / não respeita), regresso de refugiados de grupos étnicos rivais (aceita / não aceita), participação em estruturas de mediação conjuntas (presença / ausência), liberdade de movimentos para civis de outros grupos étnicos (autoriza / não autoriza), participação em projectos conjuntos para a reconstrução económica (participa / não participa).

vontade. É da maior importância introduzir na análise as declarações formais e o comportamento das elites locais e interpretá-las juntamente com outros indicadores. A vontade de cooperação das elites locais (entre elas e com os mediadores) pode assumir os seguintes valores: **cooperação**, **cooperação insuficiente** e **não cooperação**. Cooperação significa que se obteve um AP e que a maioria das suas provisões ou, pelo menos, as mais importantes estão a ser/foram implementadas; cooperação insuficiente significa que se obteve um cessar-fogo ou um AP, mas que não se está a conseguir implementar; não cooperação significa que nem um cessar-fogo foi possível obter, podendo os matizes das relações entre as facções e os mediadores irem da indiferença à hostilidade.

Figura 1 – Vontade de cooperação das elites locais



Com o teste desta terceira hipótese pretendemos observar como se comporta a variável dependente à medida que vamos atribuindo valores à variável independente, conforme se pode verificar na tabela abaixo apresentada, de modo a preencher as células da coluna da direita.

Tabela IV – Cooperação das elites locais versus eficácia das operações humanitárias

Valor Cooperação das elites locais	Caso a analisar	Valor da eficácia
Cooperação	Todos	[?]
Cooperação insuficiente	Todos	[?]
Ausência de cooperação	Todos	[?]

Apêndice B – Metodologia de investigação

1. A selecção dos actores humanitários a estudar

Quanto às ONG decidimos estudar apenas as actividades das internacionais (daqui em diante ONGI's), as únicas presentes em todos os casos examinados e, por isso, susceptíveis de comparação. Também contribui para esta opção o facto de só as grandes organizações internacionais disporem de recursos suficientes para influenciar fortemente os acontecimentos, o que as diferencia das organizações locais, mais limitadas em meios e, conseqüentemente, também no âmbito de actuação. Esta correlação directa entre recursos e resultados torna os actos praticados pelas OIG/ONGI não só mais visíveis como mais “mensuráveis”.

Quando falamos em OIG's referimo-nos à ONU e às Agências e Programas especializados mais importantes do sistema da ONU, e ao Gabinete para a Ajuda Humanitária da Comissão Europeia (ECHO). Quanto ao sistema da ONU considerámos como objecto de estudo a actuação do Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR/UNHCR), do Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), da Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), e do Programa Alimentar Mundial (PAM/WFP).¹¹¹

Incluímos ainda neste grupo de actores humanitários a estudar, o Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), apesar de não ser uma OIG, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, como o nome indica, se encontra prioritariamente vocacionado para a reconstrução e o desenvolvimento. Como veremos e por razões diferentes, são ambos actores humanitários de primeira grandeza nas operações humanitárias em emergências complexas.

No universo das ONGI seleccionámos as que se dedicam à prestação de auxílio humanitário de emergência, mesmo que se ocupem cumulativamente de outras actividades.¹¹² Servem-nos de referência a CARE, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), a OXFAM, os *Médecins Sans Frontières* (MSF), e a

¹¹¹ Para facilitar a leitura decidimos manter na língua inglesa os acrónimos mais conhecidos.

¹¹² Porque nos movimentamos no domínio das emergências complexas e da gestão de conflitos, não considerámos as ONGI envolvidas na prevenção e/ou mediação de conflitos, assim como aquelas envolvidas em acções de reconstrução e desenvolvimento, independentemente de algumas das ONGI seleccionadas se dedicarem igualmente a outras actividades, para além das emergências complexas.

International Save the Children Alliance (de uma forma resumida, *Save the Children*), entre outras.

3. A selecção dos casos

A circunstância de cada conflito ter as suas causas e características próprias que o tornam único, dificulta a aplicação de soluções universais. Seria irrealista da nossa parte criar expectativas sobre a possibilidade de se conseguir estabelecer neste trabalho relações de causa-efeito generalizáveis a todas as situações. Contudo, isso não invalida as tentativas para identificar princípios que possam ser relevantes em mais do que um contexto, e que nos ajudem a melhorar o nosso conhecimento e a nossa compreensão dos acontecimentos. Na impossibilidade de analisarmos a totalidade do universo das operações humanitárias, seleccionámos uma amostra suficientemente consistente na expectativa de produzir conclusões sólidas e abrangentes.

Os casos seleccionados para testar as hipóteses de trabalho, para além do que já foi mencionado, têm de obedecer aos seguintes requisitos básicos: serem conflitos intra-Estado; terem ocorrido no pós Guerra-fria; as OIG e as ONGI acima identificadas encontrarem-se presentes em todos eles; e as forças militares envolvidas, quando haja, apenas proporcionam segurança e apoiam o trabalho das OIG/ONGI quando solicitado, não participando na distribuição da ajuda humanitária.¹¹³

A escolha da amostra a estudar colocou-nos perante um dilema: ou uma amostra de grandes dimensões, que se aproximasse da totalidade do universo em observação, em que a profundidade da análise seria necessariamente prejudicada; ou um estudo de caso, com as limitações que lhe são conhecidas, quando se pretendem produzir generalizações. Assim, optámos por uma solução de compromisso entre aquelas duas soluções, a qual contemplasse todos os valores que as variáveis independentes pudessem assumir. Não só isto foi exequível, como em alguns casos se verificou a particularidade das variáveis independentes assumirem valores diferentes, em momentos temporais distintos, fazendo com que aqueles casos tivessem um efeito multiplicador, reforçando significativamente o poder da amostra.

¹¹³ Caso contrário, seria extremamente difícil separar resultados e saber o que derivava da actuação de uns e de outros actores.

Tornou-se possível testar em cada caso, não só as três hipóteses, como cada uma delas mais do que uma vez, em momentos diferentes e com valores diferentes.

Escolhemos para amostra as operações humanitárias em emergências complexas na Serra Leoa (1994/Janeiro 2002), no Darfur (Abril 2004 - Dezembro 2006) e no Afeganistão (Dezembro 2001 – Janeiro 2007), correspondendo cada uma delas a modelos organizacionais distintos, isto é, não integrado (Serra Leoa), parcialmente integrado (Sudão/Darfur) e integrado (Afeganistão). A escolha de uma missão integrada não foi fácil. Não só representam desenvolvimentos recentes, como até à data apenas foram utilizadas em situações de pós conflito, em operações humanitárias de reconstrução. À falta de uma emergência complexa genuína, socorremo-nos da operação da ONU em curso no Afeganistão por se aproximar imenso de uma emergência complexa, pelo menos em determinadas regiões do país. Na prática trata-se igualmente de fornecer ajuda humanitária no meio de uma guerra ou conflito armado. A existência de uma solução política não tem neste caso o significado dos acordos de paz que conduzem a soluções de paz duradouras.

4. A análise

A definição de operação humanitária adoptada neste trabalho não inclui a componente dos Direitos Humanos avançada na definição do *Humanitarian War Project*, aproximando-se, como foi já referido, daquela proposta pela OTAN, no AJP3.4.¹¹⁴ Nos termos da sua própria definição, as emergências complexas podem ser originadas tanto por conflitos armados como por desastres naturais (secas, inundações, terremotos, etc.). A nossa análise limitar-se-á às operações humanitárias em emergências complexas causadas por conflitos armados. Guerras civis e catástrofes naturais são essencialmente diferentes, apesar das respostas serem em muitos aspectos semelhantes. O facto de serem realidades distintas não aconselha a que se misturem e se analisem em simultâneo.¹¹⁵ A ajuda em desastres naturais não

¹¹⁴ Enquanto que a definição da OTAN estabelece apenas um objectivo genérico para as operações humanitárias – aliviar o sofrimento e salvar vidas – a definição do *Humanitarian War Project*, para além deste objectivo considera ainda outro, a protecção dos Direitos Humanos.

¹¹⁵ Há que diferenciá-las com clareza, o que nem sempre tem sido feito pelo aparato humanitário internacional. As emergências complexas são essencialmente de natureza política: são crises políticas prolongadas resultantes de respostas sectárias e predatórias ao *stress* sócio económico e à marginalização (Duffield, 1994). Ao contrário dos desastres naturais, as emergências complexas que resultam da falência de Estados têm uma capacidade muito especial para corroer e destruir a integridade cultural, política e económica das sociedades.

se preocupa verdadeiramente com aspectos de natureza social ou política, a ter em conta nos casos das guerras civis.

Vamo-nos preocupar apenas com operações humanitárias em emergências complexas ao nível macro, i.e., Teatro de Operações,¹¹⁶ não sendo objecto deste estudo actividades próximas como sejam a ajuda humanitária de apoio à reconstrução e ao desenvolvimento que tem lugar em fases posteriores do ciclo de vida dos conflitos, ou as intervenções humanitárias, também conhecidas por humanitarismo militar. Iremos considerar na análise apenas o nível tático e operacional daquelas operações, deixando de parte as questões estratégicas.

Em conformidade com o exposto na secção introdutória, iremos analisar a eficácia das operações humanitárias sob três perspectivas diferentes: da **organização das missões**, da **ideologia dos intervenientes** e da **vontade de cooperação das elites locais**. Assim, testaremos as três hipóteses levantadas e uma vez estas testadas estaremos em condições para preencher as células das três tabelas seguintes e estabelecer as relações de causalidade possíveis.

Tabela V

Variável Independente – Modelo organizacional	Variável Dependente
Integrado	[?]
Parcialmente integrado	[?]
Não integrado	[?]

Tabela VI

Variável Independente – Ideologia humanitária	Variável Dependente
Neutralidade	[?]
Solidariedade	[?]

¹¹⁶ Em detrimento do nível micro, i.e., programas individualizados.

Tabela VII

Variável Independente – Vontade de cooperação das elites	Variável Dependente
Cooperação	[?]
Cooperação insuficiente	[?]
Não cooperação	[?]

Este exercício não se poderá, contudo, resumir à simples constatação dos valores das variáveis e da sua correlação; terá necessariamente de ser acompanhado pela análise das circunstâncias e dos factores que conduziram àqueles resultados. Uma compreensão alargada do modo como as variáveis independentes afectam a alteração da variável dependente requer que sejam tidas em consideração as condições em que esses valores foram obtidos. Só assim será possível tornar inteligível e útil essa relação.

Ficaremos, pois, a saber se e como a eficácia da actuação dos actores humanitários – OIG's e ONG – em emergência complexas se altera em função do modelo organizacional da missão (integrado, parcialmente integrado ou não integrado), do tipo de ideologia (neutralidade ou solidariedade) que abraçam na sua conduta ou da vontade de cooperação das elites locais (cooperação, cooperação insuficiente e ausência de cooperação). Procuraremos complementar a nossa amostra recorrendo a casos adicionais, os quais servirão apenas como ferramentas auxiliares.

Para testar a segunda hipótese no âmbito das diferenças ideológicas vamo-nos socorrer de todas as agências humanitárias identificadas no Apêndice F (Missões e actividades das OIG e ONGI). Contudo, é necessário efectuar duas ressalvas importantes: sempre que possível, estudaremos as Agências do sistema da ONU em separado das ONGI; e dedicaremos uma particular atenção ao ICRC e aos MSF por personificarem dois domínios ideológicos diametralmente opostos, para além de se encontrar disponível uma extensa literatura sobre as suas actividades e terem marcado presença em todas as operações humanitárias escolhidas.¹¹⁷

Estamos cientes do perigo de “contaminação” do valor da variável dependente devido à interferência de outros factores que não apenas o das variáveis

¹¹⁷ Esta opção de análise centrada no comportamento do ICRC e dos MSF é de certo modo similar à de Delvaux (2005), no seu trabalho sobre a operação humanitária no Ruanda.

independentes. Isso obriga-nos a ter um extremo cuidado na separação dos efeitos produzidos pelas variáveis explicativas, dos efeitos semelhantes produzidos por causas “espúrias”, evitando a todo o custo confusões sobre a sua origem real. A investigação só terá validade se soubermos qual das variáveis independentes é inequivocamente responsável por uma determinada alteração do valor da variável dependente, expurgadas as intromissões que dificultam a compreensão dos factos. Temos de saber distinguir, por exemplo, se a ausência de autorização para determinadas OIG’s/ONG acederem a certas regiões do território resulta do alinhamento com a autoridade política da missão, ou da condenação pública da facção por esta ter violado os Direitos Humanos, ou, em última análise, da ausência de vontade de cooperação das chefias das facções beligerantes.

Ajudar-nos-ia imenso se conseguíssemos estabelecer uma relação entre a situação inicial e final, e efectuar a nossa avaliação com base na comparação desses dois estádios, como se faz quando avaliamos os resultados da ajuda humanitária ao desenvolvimento. Infelizmente, isto não é possível nas emergências complexas. Embora em algumas situações possamos socorrer-nos desse tipo de dados, de um modo geral, não satisfazem os nossos desígnios. Seria uma tentação perigosa trilhar esse caminho. É possível, por exemplo, estabelecer alguma relação causal entre mortalidade e má nutrição com doença, só que essa relação num ambiente de conflito armado, a existir, é de pouca utilidade como indicador de eficácia, tendo em conta as inúmeras causas possíveis da mortalidade, e os efeitos cumulativos das mesmas.

Apêndice C – Estado da arte

O presente apêndice é dedicado à apresentação do estado do conhecimento sobre os três grandes temas em discussão nesta investigação, dois deles, como referimos, responsáveis pelas grandes fracturas viventes no seio da comunidade humanitária: os modelos organizacionais das operações humanitárias; a ideologia humanitária; e a vontade de cooperação das elites locais. Como veremos, referente a este último domínio escasseia um corpo doutrinário substantivo, o que reforça a pertinência do tema escolhido. Para além de expormos os argumentos avançados pelas diferentes correntes de pensamento tentaremos conduzir um contraditório argumentativo.

A ONU e os modelos organizacionais das missões humanitárias

São três os modelos genéricos em que se organizam as operações humanitárias – integrado, parcialmente integrado e não integrado¹¹⁸ – os quais traduzem diferentes posicionamentos sobre o modo como a acção humanitária se deve relacionar com a política: no primeiro modelo, a acção humanitária encontra-se integrada (leia-se subordinada) com a acção política;¹¹⁹ no segundo, o esforço humanitário encontra-se integrado apenas estruturalmente, mas isolado do contexto político envolvente; no terceiro, reflectindo sérias dúvidas sobre a possibilidade de integração, tanto total como parcial, a acção humanitária em emergências complexas é estruturalmente independente e separada das actividades orientadas para a obtenção da paz.¹²⁰ Estes três modelos de estruturas correspondem a diferentes graus de liberdade de actuação dos agentes humanitários, naquilo a que se designa por espaço humanitário. Autores como Minear utilizam o tipo de coordenação adoptado numa missão humanitária como indicador do modelo adoptado, na lógica de que capacidade para coordenar é poder (Minear, 2002: 22).¹²¹

¹¹⁸ Ver Minear (2004: 53). Sobre este debate consultar ainda Eide (2005).

¹¹⁹ Não confundir missões integradas, aquilo que estamos a tratar, com o conceito de Forças Tarefa de Missão Integradas, desenvolvido no Relatório Brahimi, órgão que funciona apenas durante o planeamento das operações. Sobre este assunto ver Branco & Garcia (2005).

¹²⁰ Minear (1997), consultável em <http://www.jha.ac/articles/a018.htm>. Esta última visão tem como aderentes de maior visibilidade o ICRC e os MSF, e reflecte as posições da escola clássica.

¹²¹ Na realidade existe uma correlação forte entre o tipo de coordenação e o modelo estrutural das missões. Mas o modelo integrado não tem necessariamente de corresponder à coordenação na forma de comando, e na realidade isso raramente sucede, prevalecendo a coordenação por consenso.

Apesar de ser o mais recente e ter sido empregue somente em missões (alegadamente) de construção da paz, o modelo integrado merece que lhe dediquemos uma maior atenção devido à controvérsia que suscitou no seio das agências humanitárias, especialmente daquelas que não pertencem ao sistema da ONU.¹²² Este modelo foi concebido na transição das missões de peacekeeping de “primeira geração” para as operações complexas e multifuncionais, para responder às exigências de coordenação que as novas missões, de natureza eminentemente multi-dimensional, colocavam (A/51/950).

Paradoxalmente não existe uma definição consensual do que são operações integradas. Tudo se torna ainda mais difícil quando na prática existem vários modelos de integração, e o processo de integração pode variar de país para país, e de região para região num mesmo país. A definição foi construída de um modo suficientemente lato e ambíguo para poder integrar as várias sensibilidades sobre a matéria.¹²³ Segundo o Relatório sobre Missões Integradas (Eide et. al, 2005), um estudo levado a cabo pelo *UN ECHA Core Group*, uma missão integrada é considerada:

“...um instrumento com o qual a ONU procura ajudar os países na transição da guerra para a paz duradoura, ou a resolver uma situação de complexidade similar que requeira uma resposta alargada do sistema da ONU, através da inclusão de vários actores e abordagens num quadro da gestão político-estratégica de crises...” (Eide et. al, 2005: 25)

Independentemente das formas que possa assumir, o objectivo último a atingir com as missões integradas (profundamente contestado pelas ONGI’s) é maximizar efeitos através da coordenação da acção política e humanitária, integrando-as numa mesma estrutura em que o SRSG fornece a direcção política a todos os programas da ONU no terreno. O modelo integrado foi antecedido pelo modelo da agência líder, verdadeiramente a primeira tentativa da ONU de

¹²² Tem sido o modelo utilizado na maioria das missões lançadas após o Relatório Brahimi: UNMIK, UNAMA, UNAMI e UNTAET.

¹²³ Esta definição recorda-nos o código de conduta das ONG onde cabem organizações com princípios de actuação tão diversos como o ICRC e World Vision, sendo lícito questionar se o código cumpre efectivamente o objectivo para que foi criado. Bem longe de ser uma condição moral universal e um dogma moral kantiano absoluto, o código é permissivo ao ponto de ser efectivamente inútil como um instrumento para distinguir entre humanitários que reclamam actuar sob o manto protector do Direito Internacional Humanitário, e aqueles cuja vista do mundo os possa persuadir que uma aliança com um poder militar beligerante é a melhor maneira de construir um mundo melhor.

estabelecer um sistema de autoridade formal de coordenação.¹²⁴ A escolha da agência especializada para liderar os esforços humanitários estava directamente relacionada com a principal preocupação humanitária e onde era necessário aplicar maiores recursos e *know how*.¹²⁵ Este modelo visava apenas a optimização da acção dos diferentes actores humanitários no terreno, não indo ao ponto de coordenar a acção humanitária com a política, pelo menos de uma perspectiva organizacional.

Os *trade-offs* entre princípios humanitários concorrentes colocam às missões integradas três dilemas fundamentais (Eide et. al., 2005: 7): o primeiro prende-se com a conciliação do papel de coordenador em simultâneo com o respeito pelos princípios humanitários da humanidade, imparcialidade e neutralidade.¹²⁶ Como conciliar o envolvimento em operações consolidação da paz parciais e fornecer, ao mesmo tempo, assistência humanitária imparcial; o segundo está relacionado com os Direitos Humanos, quando se tem que negociar com indivíduos e grupos que têm sangue nas suas mãos, e em que a procura da paz pode sugerir que pecados do passado foram esquecidos; e um terceiro, relacionado com a designada pertença local, em que estruturas internacionais exteriores à sociedade têm poderes e competem com as estruturas locais e de certo modo dificultam o desenvolvimento de capacidades locais.

Mais recentemente foi desenvolvido pela ONU o conceito de *Cluster Approach*, com o qual se pretende assegurar uma resposta humanitária integrada por temas (*clusters*), com base nas vantagens competitivas das suas Agências, Fundos e Programas. O *cluster* é acima de tudo um fórum onde se articulam e coordenam programas, integrando as agências cujos mandatos são complementares à missão do *cluster*.¹²⁷ Como temos vindo a dar conta, as soluções integradas, sejam quais forem

¹²⁴ Deve-se salientar que mesmo no seio da família da ONU o processo de coordenação não é fácil, já que as agências especializadas não se encontram subordinadas ao Secretário-Geral e, por conseguinte, não se sentem obrigadas a coordenar, tanto ao nível estratégico através do ERC, como ao nível operacional através do coordenador humanitário.

¹²⁵ No conflito da Bósnia, a UNHCR desempenhou as funções de agência líder da família da ONU, porque o problema dos refugiados era central às preocupações humanitárias, e coincidia com o *core business* da UNHCR. Já no Burundi, a FAO tornou-se, compreensivelmente, no líder natural na coordenação da acção humanitária devido à considerável vantagem de que dispunha em conhecimentos técnicos e capacidade de obtenção de informação.

¹²⁶ Para mais detalhes sobre esta temática consultar a UNSCR 46/182.

¹²⁷ Esta abordagem permite uma estreita coordenação entre Agências, programação conjunta, partilha de informação e de conhecimentos, formulação conjunta de estratégias temáticas e promover sinergias. A abordagem com base nos *clusters* permite a interface da ONU numa determinada temática com as suas contrapartes, especialmente na definição de estratégias e no estabelecimento de prioridades.

os contornos concretos de que se revistam, não agradaram às agências humanitárias do sistema da ONU assim como às ONGI, contra as quais se insurgiram recorrendo fundamentalmente a dois tipos de argumentos (Macrae, Leader, 2000): conduzem à subordinação da acção humanitária à acção política, e conseqüentemente à politização da ajuda humanitária pondo em perigo a sua independência; não introduziram melhorias na performance das missões humanitárias que adoptam aquele modelo (Zeebroek, 2006). O mesmo se coloca relativamente à *Cluster Approach* que é interpretada pelas ONGI como uma nova tentativa da ONU controlar e orientar o seu trabalho.

A politização da ajuda humanitária

Os detractores da coerência e da integração político-humanitária apontam como principais problemas desta opção o perigo das prioridades humanitárias se subordinarem aos objectivos políticos. Do mesmo modo que os modelos integrados restringem a autonomia dos actores humanitários, os modelos não integrados permitem a sua total e completa liberdade.¹²⁸ Para os humanitaristas, a redução do espaço humanitário coloca em causa a neutralidade e a independência da acção humanitária, fazendo com que se confundam com os processos políticos adjacentes, e as facções locais as vejam como parciais, e representantes de uma determinada linha de orientação.¹²⁹ Se por um lado, a ONU argumenta com a necessidade de evitar duplicações e desperdícios de recursos, as OIG/ONGI argumentam com a necessidade de preservarem a sua independência e o seu espaço, de modo a evitar-se o perigo da ajuda humanitária se poder confundir ou aparecer associada aos desenvolvimentos políticos em curso. A inconsistência argumentativa da apreciação feita por alguns sectores humanitaristas do modelo integrado merece reparos, já que num número significativo de casos são esses mesmos humanitaristas que defendem a politização da ajuda humanitária, ao ponto de incentivarem a intervenção militar.

¹²⁸ No modelo parcialmente integrado, o grau de liberdade dos actores humanitários andarà algures num valor intermédio, entre a ausência total de autonomia e a liberdade completa, variando de caso para caso.

¹²⁹ Como aspectos negativos no Burundi, o fim do OCHA e o fácil acesso aos meios militares pelas agências da ONU e da ONGI levou à confusão no seio da comunidade humanitária acerca do papel e dos objectivos da missão da ONU.

Propostas alternativas ao modelo integrado

Das várias propostas alternativas ao modelo integrado, todas elas provenientes do sector humanitário, salientaremos duas em particular. A primeira tem origem no *Humanitarianism and War Project*. Minear propõe a criação de um corpo de militares a ser projectado numa determinada crise para assistir e proteger as populações afectadas quando, por exemplo, o CS tivesse imposto sanções económicas ou militares ao abrigo do Capítulo VII da Carta. Obviava-se desta maneira à necessidade das organizações civis da ONU operarem em ambientes voláteis e inseguros. O pessoal da ajuda humanitária tradicional voltaria a ser reintroduzido no território quando as sanções fossem levantadas e/ou o conflito acalmasse. Pensava-se ser possível, com esta medida, proteger a credibilidade do trabalho humanitário e reduzir as tensões quando as actividades humanitárias vêm associadas a agendas políticas (Minear, 2004: 57).

A segunda proposta da autoria de Stephenson, de maior alcance que a anterior, vem-nos propor uma refundação e reconceptualização da ideia de poder e autoridade, partindo do princípio que o acto de coordenar ajuda humanitária é um exercício ilusório. O desafio operacional não está em persuadir os membros da ONU ou das ONGI's a participar num regime dotado de maior centralização da coordenação e controlo das suas acções, ou em procurar ultrapassar as deficiências de coordenação recorrendo ao consenso, mas em desenvolver redes sociais de acção que possam funcionar sem controlo ou direcção central. Em vez de se atribuir mais autoridade a uma única entidade/organização para assegurar a coordenação através de um mecanismo *top-down*, como pretendido pela ONU, Stephenson defende a coordenação concebida numa lógica de redes sociais (Stephenson, 2005: 337). Criar um mecanismo de autoridade hierarquizado e centralizado num contexto organizacional “não centralizado” é contra natura.

Esta rede de actores humanitários numa dada emergência ou crise deve criar o seu próprio poder para actuar sem a supervisão ou influência de um único agente coordenador com mais poder que os restantes agentes da rede, e desenvolver uma forma de poder partilhado para actuar colectivamente (Stephenson, Kehler, Tech, 2004). Estas redes devem ser capazes de ultrapassar o potencial “oportunismo, objectivos conflituosos, diferente tolerância ao risco, e falta de vontade de alguns dos

seus membros em contribuírem com a sua parte para a tarefa comum” (Daboub & Calton, 2002: 87). O principal desafio a esta teoria parece ser, por um lado, a incapacidade para desenvolver canais de comunicação sustentados e sustentáveis entre actores ligados basicamente pelo interesse comum, e, por outro, conceber capacidades para actuar sem a imposição de um comando unificado.¹³⁰

Ideologias humanitárias

O final dos anos setenta do século XX foi traumático para a comunidade humanitária. Alimentado por profundas clivagens ideológicas, o cisma que a dividiu não só se manteve até aos dias de hoje como se tem vindo a agudizar (Rieff (2002), Slim (2002), e Weiss (1998)). Daquela fractura emergiram dois movimentos que se opõem e digladiam sobre quase todos os temas que afectam a acção humanitária, imprimindo diferentes significados ao humanitarismo e à acção humanitária.¹³¹ Utilizaremos os termos “humanitarismo clássico” e “humanitarismo político” para identificar cada um desses movimentos.¹³² As divergências têm origem nas diferentes percepções de cada grupo sobre a importância da neutralidade da acção humanitária e da relação desta com a política, tendo-se transformado no maior *causus belli* humanitário do nosso tempo (Stockton, 2005: 2). Rieff apresenta este debate como um conflito ideológico entre os humanitaristas contra a política e a política do humanitarismo (Rieff, 2002: 26).

Enquanto que os defensores do pensamento clássico encaram o acto de salvar vidas e aliviar o sofrimento como um imperativo moral,¹³³ os humanitaristas políticos consideram que esse acto se pode subordinar a factores de natureza diversa, como sejam a resolução de conflitos, o interesse estratégico, a paz, etc., os quais se sobrepõem ao imperativo moral.¹³⁴ Enquanto que para os primeiros a acção humanitária se restringe ao alívio do sofrimento, numa perspectiva de curto prazo e

¹³⁰ Partindo do princípio que os participantes nestas redes não partilham aspirações organizacionais de *per se*.

¹³¹ Faz sentido, antes de prosseguirmos, chamarmos à atenção para o modo simplista como frequentemente se fala de humanitarismo e de actores humanitários, dadas as diversas acepções do termo: aqueles que se dedicam exclusivamente a assistirem pessoas que necessitam de apoio imediato; ou aqueles que unem isto como o conhecimento das causas profundas do conflito e os Direitos Humanos.

¹³² São várias as designações utilizadas pelos académicos para denominar estas duas escolas: clássica versus pragmática ou novos humanistas; deontológica versus consequencialista; etc.

¹³³ Como Rony Brauman e David Rieff.

¹³⁴ Como Tony Vaux, Mary Anderson e Fiona Terry.

isolada do enredo político; para os segundos a acção humanitária integra-se num contexto político mais geral de gestão de conflitos. Em oposição à corrente clássica que defende (intransigentemente) a neutralidade e o completo isolamento da acção humanitária da política; os humanitários políticos defendem que a acção humanitária não pode e não deve ser dissociada da política.¹³⁵ Concepções tão divergentes impossibilitam que se estabeleça um quadro ético aplicável e passível de ser aceite por todas as organizações humanitárias. O ICRC e os MSF personificam, de certo modo, as diferenças entre aqueles dois grupos de humanitaristas.

O humanitarismo clássico

A escola clássica fundamenta as suas asserções no princípio da neutralidade, isto é, os actores humanitários não devem tomar partido nem envolver-se em controvérsias de natureza política, racial, religiosa ou ideológica,¹³⁶ devendo a assistência humanitária ser encarada como uma questão moral, um acto de altruísmo e acima de tudo como um imperativo; trata-se de um dever ético, na tradição Kantiana do imperativo categórico. Tanto de uma perspectiva moral como legal, as vítimas têm o direito à assistência e à protecção, assim como os outros têm o dever de lhas proporcionar.¹³⁷ Pictet considerou como o ponto de partida da sua tese os imperativos morais em vez dos direitos, e incluiu na definição de humanitarismo os valores da caridade e da piedade.

Nesta lógica, não só é injustificável o uso da acção humanitária como instrumento de resolução de conflitos, em detrimento da assistência a prestar a quem sofra os efeitos da guerra (Torrenté, 2004: 3), como são inaceitáveis e desnecessários os *trade-offs* motivados por imperativos de coerência política; não existe qualquer suporte ético que justifique possíveis benefícios futuros que possam advir da obtenção da paz ou de acções de desenvolvimento, em detrimento da ajuda imediata; nada se sobrepõe ao direito das vítimas receberem sem delongas a assistência que lhes salve as vidas (Torrenté, 2004: 7). Apesar das consequências negativas da ajuda

¹³⁵ ICRC (1998: 1).

¹³⁶ Para detalhes sobre o desenvolvimento desta linha de raciocínio consultar o sítio do ICRC na Internet (icrc.org).

¹³⁷ Apresentada inicialmente por Henri Dunant, a ideia do imperativo humanitário viria a ser desenvolvida mais tarde por Jean Pictet, durante várias décadas alto responsável do ICRC e seu vice-presidente de 1971 a 1979, já depois da Segunda Grande Guerra, nos seus conhecidos comentários sobre os “Princípios Fundamentais da Cruz Vermelha.” <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5MJE9N> (consultado em 22 de Janeiro de 2007).

humanitárias, é um imperativo responder às necessidades urgentes dos outros como um assunto de consciência. Eles sentem que têm de salvar uma vida e se não o fizerem estão errados. A intrusão da política na acção humanitária é geralmente vista como “maligna”, enquanto que a acção humanitária levada a cabo independentemente da política é normalmente considerada como “benigna” (MacFarlane, 2000: 7).

No centro da ideologia clássica reside o pressuposto de que o trabalho humanitário se pode desenvolver separado da política. Jean Pictet (1979) advoga claramente a separação da ajuda humanitária da política. Para ilustrar a sua ideia recorreu a uma analogia que ficou célebre: “como o nadador na água, o humanitarismo está na política até ao pescoço. Mas como o nadador que progride na água, pode-se afundar se engolir água (Pictet, 1979)”.¹³⁸ “As instituições da Cruz Vermelha devem-se acautelar relativamente à política como relativamente ao veneno, ambos são ameaças às suas vidas”.¹³⁹ Não só deve a ajuda humanitária ser separada e independente da política, como deve ser vista como uma actividade apolítica.

Como veremos adiante, e na tentativa de responder àquilo que é percebido como as realidades das emergências complexas, as organizações humanitárias vêem-se permanentemente envolvidas num emaranhado eminentemente político. A necessidade de tomar decisões operacionais – quem mais precisa, onde é mais preciso, o que é preciso – vai transportá-las para as realidades da política e comprometer indelevelmente o seu desejo de manterem a sua neutralidade. Para além da neutralidade, os humanitaristas clássicos pautam a sua actividade pelos princípios da imparcialidade e da independência, nos trâmites mais puros do Direito Internacional Humanitário. Apesar desta pureza de princípios, vários académicos têm vindo a identificar algumas evoluções do ICRC nestas questões cruciais, com o abandono de algum dogmatismo sobre a neutralidade e a relação do humanitarismo com a política.

¹³⁸ [consultado em 3 de Março de 2007]. Disponível na Internet em: [licrc.org](http://www.licrc.org).

O humanitarismo político

No decurso da guerra do Biafra, em 1968, verificou-se uma cisão no movimento humanitário, quando alguns membros do ICRC tomando consciência de que os seus esforços estavam a contribuir para prolongar o sofrimento em vez de o diminuir, decidiram abandonar o ICRC e fundar os MSF. Mais do que uma organização humanitária, os MSF transformaram-se nos promotores de um movimento que questionou os princípios em que assentava o paradigma humanitário dominante, pondo em causa a acção neutral e apolítica dos actores humanitários. Para os “novos humanitaristas”, a ajuda humanitária em emergências complexas afecta sempre a balança de poder, não podendo, por isso, ser considerada neutral nem apolítica.

Os humanitaristas políticos defendem um modelo de humanitarismo que incorpore as considerações políticas subjacentes às emergências complexas onde actuam; e que a acção humanitária tenha em conta o contexto político e socio-económico vigente, e se lhes ajuste em permanência. Ao contrário da escola clássica, os humanitaristas políticos consideram insuficiente responder apenas às necessidades imediatas de sobrevivência dos indivíduos, sem haver uma preocupação em debelar as causas primárias do conflito (Delvaux, 2005: 14). Enquanto que para os humanitaristas clássicos qualquer acção que vise diminuir o sofrimento dos indivíduos é justa e legítima, para os humanitaristas políticos estas acções são apenas justas e legítimas se dirigidas aos factores causadores do sofrimento.

Para além das enunciações conceptuais genéricas, é crucial perceber a expressão prática daqueles dois pontos de vista nos domínios: da negociação do acesso das agências humanitárias às populações e as relações que isso tem com a soberania; da actuação com base no silêncio político versus o protesto e a denúncia das violações dos Direitos Humanos; da segurança das entidades prestadores de ajuda humanitária; da relação entre assistência e fortalecimento (*empowerment*); da opção de retirada do Teatro de Operações; e da contestação sobre a universalidade dos Direitos Humanos.¹⁴⁰

O acesso das agências humanitárias às populações envolve a negociação de acordos com todas as partes envolvidas no conflito (Forsythe, 2000: 180). Os

139 Idem.

humanitaristas clássicos evidenciam a indispensabilidade de negociar e manter parcerias com os beligerantes para obter o acesso às populações. Em clara dissonância com este argumento, os humanitaristas políticos consideram problemático estabelecer acordos com os beligerantes, já que ao fazê-lo se está a negar a realidade dos civis serem frequente e deliberadamente vítimas dos beligerantes (Weiss 1998: 2); negociar com as facções só ajuda a legitimá-las e a reforçar o seu poder, sendo este acto sempre percebido como favorecendo um dos lados, apesar da sua adesão à neutralidade.

No coração do paradigma da neutralidade e do acesso negociado encontra-se a noção de soberania. Por um lado, temos os humanitaristas clássicos que rejeitam a acção humanitária usurpadora da soberania. Segundo eles, o Direito Internacional não confere legitimidade às organizações humanitárias para questionar a soberania ou quebrar com o tradicional princípio do consentimento. Por outro, temos os humanitaristas políticos que consideram que quando os Estados não tenham vontade ou sejam incapazes de fornecer as necessidades básicas à população, alguém passa a ter o dever e o direito de o fazer. Nestes casos o direito à assistência está acima e para além do consentimento do Estado, não podendo ser a soberania utilizada como argumento para impedir a acção humanitária. O abuso generalizado dos Direitos Humanos numa emergência complexa é uma justificação legítima para não seguir a prática tradicional de negociar o consentimento.

O tema da condução da acção humanitária com base no silêncio político ou na denúncia das violações dos Direitos Humanos tornou-se igualmente num pomo de discórdia entre estas duas visões do humanitarismo em emergências complexas. Os humanitaristas clássicos sustentam que o silêncio é o elemento chave para se manter as operações humanitárias em funcionamento; Brun e Ku (2001) desenvolveram uma fórmula para descrever as relações entre neutralidade, acesso negociado e silêncio. Segundo essa fórmula, neutralidade = confiança = acreditar = acesso (Brun & Ku 2001:62). Manter o silêncio em emergências complexas permite às organizações ganhar a confiança dos beligerantes. Estabelece-se confiança quando as facções acreditarem que as organizações humanitárias se mantêm silenciosas e não se envolvem em política, ou não lhes vão desafiar o poder e a autoridade. A confiança alimenta o crédito, com o qual se obtêm certas garantias, uma das quais é a do acesso. Os

¹⁴⁰ Esta sistematização temática é inspirada em Delvaux (2005: 16-29).

humanitaristas que promovem uma postura neutralista negociam acesso mantendo o silêncio.

Os humanitaristas políticos opõem-se à política de manutenção do silêncio quando confrontados com violações dos Direitos Humanos, apenas para “manter um *status quo* inumano” (Slim 2002: 3); consideram que manter o silêncio face a tais violações reflecte a cumplicidade dos actores humanitários com as violações e com os violadores dos Direitos Humanos. Manter o silêncio apenas prolonga e aumenta o sofrimento. Esta abordagem apresenta, no entanto, uma grande vulnerabilidade. A dificuldade em negociar a prestação de assistência com base no “humanitarismo político”, a qual corre sérios riscos de ser considerada *persona non-grata* (de Wall 1994). Se os actores humanitários agitarem muito as águas podem ser expulsos do país deixando, assim, de existir a possibilidade dos abusos serem testemunhados e da ajuda ser prestada.

No capítulo da segurança das organizações humanitárias há também perspectivas divergentes entre estas duas correntes. Obter a segurança é a justificação dada pelos humanitaristas clássicos para a sua adesão aos princípios do acesso negociado, soberania e silêncio. Não respeitar a neutralidade pode ter consequências estratégicas e operacionais perigosas, já que a capacidade das agências humanitárias para operar se baseia, em qualquer circunstância, na percepção das partes sobre a sua neutralidade. Celebram-se acordos e fazem-se concessões aos beligerantes para manter o funcionamento das operações. Sem essas garantias, é questionável ou mesmo impossível manter a prestação de assistência. Os humanitaristas clássicos acusam as organizações que funcionam segundo o novo paradigma de, ao envolverem-se activamente na política de uma emergência e criticarem publicamente os beligerantes, minar as garantias de segurança necessárias ao funcionamento da comunidade humanitária no terreno. Os humanitaristas políticos rejeitam o argumento clássico que conecta silêncio, neutralidade e segurança, mas não conseguem contrapor argumentos convincentes, limitando-se a afirmar que as partes beligerantes não podem dar garantias de protecção das agências e dos bens humanitários (Rieff (2002), Weiss (1998)).

Quanto aos Direitos Humanos, os humanitaristas clássicos defendem o diálogo com as partes em conflito, criticando em privado os seus comportamentos desviantes no capítulo dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário,

caracterizada, acrescentaremos apenas o comentário de Weiss, em que considera este tipo de acção humanitária justificável enquanto se tratar de um problema de natureza caritativa e reservada, definido apenas em termos das necessidades das vítimas.

O segundo grupo de humanitaristas a que Weiss designou de “minimalistas” põe em causa a ajuda como um simples, neutral, e puro acto de misericórdia (Anderson, 1999: 137), e alerta para as situações em que, inadvertidamente, a acção humanitária contribui para exacerbar os conflitos e prolongar o sofrimento em vez de o aliviar. Por não se ter tido em conta o enquadramento político, a ajuda humanitária acaba por fazer mais mal do que bem. Não se abstendo de manifestar uma postura crítica sobre entendimentos dogmáticos da acção neutral e apolítica, este grupo de humanitaristas demarca-se das correntes mais radicais que defendem ser preferível não prestar ajuda, quando a ajuda faz mal (Anderson, 1999: 138).

Crucial para os minimalistas é o modo de prestar ajuda humanitária evitando os seus efeitos negativos (Anderson, 1999).¹⁴¹ No corpo doutrinário dos minimalistas considera-se ainda a necessidade de se manter a percepção de imparcialidade e de independência da ajuda humanitária, a qual se deve dirigir aos problemas fundamentais causadores da emergência. Os minimalistas encontram-se, na sua maioria, associados ao trabalho desenvolvido por Mary B. Anderson e pelo *Collaborative for Development Action*.¹⁴²

Ao contrário dos minimalistas, os maximalistas distanciam-se claramente dos princípios da neutralidade e da imparcialidade, defendendo um claro envolvimento político dos actores humanitários. A acção humanitária não se pode limitar ao alívio do sofrimento, tem de ir mais longe e envolver-se na resolução das causas profundas do conflito. Os maximalistas têm uma agenda de emprego da acção humanitária ambiciosa a qual se insere numa estratégia sistemática de transformação do conflito.¹⁴³ Embora os maximalistas adiram à união entre política e ajuda humanitária, não descartam a importância dos valores humanitários tradicionais como os solidários. Segundo eles, os esforços de ajuda devem ser organizados de modo a dirigirem-se às causas profundas do sofrimento e a incorporarem as realidades políticas das emergências mantendo, sempre que possível, os tradicionais

¹⁴¹ “*To do good without harm*” or “*to do the least harm*”.

¹⁴² Consultar o sítio da Internet <http://www.cdainc.com>.

valores humanitários da neutralidade, imparcialidade e independência (Delvaux, 2005). Este ponto de vista é defendido por largos sectores da comunidade humanitária da ONU, o qual defende a cooperação entre as componentes políticas e humanitárias do sistema da ONU.¹⁴⁴

Por fim, na extremidade direita do espectro temos o grupo de organizações humanitárias a que Weiss designa de solidários,¹⁴⁵ com posicionamentos ideológicos diametralmente opostos aos dos clássicos: os actores humanitários devem tomar partido e abandonar a neutralidade e a imparcialidade, assim como rejeitar o consentimento como um pré-requisito para a intervenção (Weiss 1998: 2). Em oposição ao grupos maximalistas, os solidários rejeitam o argumento de que a ajuda é mais eficaz quando efectuada com base nos princípios da neutralidade. Para eles, a acção humanitária deve ser vista como uma parcela de uma política pública internacional para mitigar o sofrimento humano e proteger os direitos humanos fundamentais nas guerras. Weiss considera esta opção justificável sempre que seja imperioso tomar o partido das vítimas.¹⁴⁶ Numa interpretação extrema da argumentação solidária podemos incluir neste grupo quem defenda abertamente a ajuda humanitária como um instrumento de política externa, completamente subordinada aos objectivos políticos dos Estados,¹⁴⁷ como aconteceu no Kosovo, no Afeganistão ou no Iraque, em que só recebe ajuda quem estiver do “lado certo”, em clara afronta de todos os princípios humanitários.

A vontade de cooperação das elites locais

Como se referiu do antecedente, e justificativo da importância deste trabalho, a problemática da vontade de cooperação das elites locais, entre elas e com as autoridades internacionais no território (daqui em diante apenas vontade de cooperação das elites locais), tem estado ausente das discussões sobre a eficácia da

¹⁴³ “Transformação do conflito” significa substituir conflito com relações positivas, tais como satisfação, cooperação, empatia e interdependência entre as partes beligerantes (Zartman, 1997: 11).

¹⁴⁴ Poderíamos ainda incluir neste grupo organizações como a OXFAM, Save the Children e a Amnistia Internacional.

¹⁴⁵ É, do nosso ponto de vista, uma designação infeliz devido ao conteúdo negativo que implicitamente atribui às restantes designações.

¹⁴⁶ Do nosso ponto de vista, o Human Rights Watch, o International Rescue Committee, a ActionAid International e a World Vision são casos de organizações solidárias.

¹⁴⁷ Sobre este tema ver, por exemplo, as declarações de Andrew Natsios, director da USAID e antigo Chefe Executivo da Worldvision, em que afirmava terem as ONG de ser um braço do governo norte-americano, e simultaneamente acusava as ONG que recebiam ajuda da USAID para projectos no Iraque e no Afeganistão de não estarem a prestar a devida atenção à fonte da ajuda.

ajuda humanitária. Os académicos reconhecem não existir espaço para a resolução de conflitos ou actividades de desenvolvimento quando prevalece uma insegurança profunda, mas não têm aprofundado a questão.

A vontade de cooperação das elites locais, como adiante definida, está intimamente ligada à ideia de consentimento, e à sua expressão materializada através da criação de condições de acesso às populações, e de segurança para a actuação das organizações humanitárias. O corpo de doutrina estabelecido atribui às autoridades locais a responsabilidade pela segurança e por facilitar o acesso dos agentes humanitários às populações tornou-se desprovido de sentido no caso das guerras civis em que verifica a implosão do Estado, ou o governo desse Estado se tornou numa parte activa do conflito.¹⁴⁸ Uma corrente de cariz essencialmente humanitarista defende que são os actores humanitários quem tem que negociar o consentimento e o acesso. Outra, à qual dedicaremos mais atenção, coloca essa responsabilidade fundamentalmente nos Estados doadores e vizinhos.

Um estudo do IASC encomendado pela OCHA reconhece que a maioria das operações humanitárias contemporâneas são fortemente dependentes da cooperação e do acordo das autoridades políticas locais e nacionais.¹⁴⁹ No essencial estamos de acordo com esta asserção, apesar de considerarmos redutor escolher apenas as entidades políticas como interlocutores. É fundamental que aquela relação se alargue a outros grupos da sociedade igualmente relevantes em termos de poder. Referimo-nos não só às elites políticas, mas também às militares, ideológicas e económicas. Apesar de nas guerras civis nos aparecerem frequentemente amalgamadas numa ou duas entidades, é muito importante analisá-las em separado.

Fundamental neste estudo promovido pelo OCHA é o facto de se considerar que estabelecer e manter o consentimento e o acesso humanitário não é uma condição inalterável nem estável, mas uma realidade frágil e politicamente contestada (Lautze, 1998: 10), que exige uma permanente atenção, e que é fortemente condicionada pelos acordos e prioridades das facções beligerantes. Operações humanitárias extremamente bem planeadas acabam por soçobrar se não

¹⁴⁸ Sobre este assunto consultar, entre outros, o Anexo I (Recomendações para os governos de países afectados por catástrofes), ao Código de Conduta da Cruz Vermelha Internacional e Movimento da Cruz Vermelha e ONG na Ajuda a Catástrofes [Consultado em 4 de Março de 2007]. Disponível na Internet: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JMNB?OpenDocument>.

¹⁴⁹ (Lautze, Jones, Duffield, 1998: 18).

tiverem o consentimento das facções beligerantes. São estas que em última análise acabam por determinar quando, onde e como é que as agências humanitárias operam.

Outra importante questão abordada no estudo do OCHA foi o desenvolvimento de uma taxinomia que correlaciona vontade com capacidade, e que reproduziu na matriz abaixo apresentada (fig. 2). O estudo considerou três fontes de consentimento no decurso de uma operação humanitária: a primeira, o chamado “consentimento puro”, com origem nas próprias facções; a segunda, com proveniência em governos estrangeiros e materializada na capacidade de persuasão das facções locais; e a terceira, que consiste naquilo a que se designou por “consentimento forçado”. Estas duas últimas fontes só se materializam se houver um grande empenho de governos estrangeiros, tanto de doadores ou de membros de instituições multilaterais como a ONU (Lautze, 1998: 17). A capacidade é, por sua vez, uma função do grau de autoridade de controlo sobre um território, e representa a força ou a fraqueza dos seus sistemas de governo e de administração. O modo como consentimento, acesso e coordenação são negociados, estabelecidos e mantidos vão variar significativamente nas quatro situações indicadas.

Vontade e capacidade consentimento puro	Sem vontade mas com capacidade Consentimento pressionado. Crítico o papel de governos estrangeiros
Vontade mas incapaz necessidade de desenvolver capacidades	Sem vontade e incapaz Consentimento imposto

fig. 2 - Vontade, Capacidade e Consentimento

O oximoro de “consentimento forçado” encontra-se estreitamente relacionado com o conceito de intervenção humanitária que não trataremos neste trabalho (ver Apêndice D). Nos casos onde não existe “consentimento puro” e não se recorre ao uso da força, o consentimento tem sido obtido através da pressão directa e indirecta exercida por doadores e governos estrangeiros. Com base na análise de vários casos, o estudo da OCHA conseguiu estabelecer uma relação directa entre pressão externa e acesso humanitário, tendo-se verificado que quando a pressão dos doadores aumenta, o acesso das agências humanitárias às populações aumenta numa proporção directa.

E o inverso também é verdade: quando diminui o interesse dos doadores em manter pressão, o consentimento enfraquece. Quando os partidos locais não têm vontade, embora sejam capazes de proporcionar o consentimento para a acção humanitária, mais do que qualquer acção de uma agência humanitária ou de um coordenador humanitário, são as pressões dos governos estrangeiros o elemento decisivo que determina o âmbito da acção humanitária, tanto em termos de acesso como de coordenação.¹⁵⁰

O consentimento é uma função de interacções entre interesses nacionais, regionais e internacionais. Para além dos doadores, também os países vizinhos se encontram bem colocados para influenciar – positiva ou negativamente –, o consentimento do acesso das organizações humanitárias às populações. Por conseguinte, uma compreensão completa das questões que afectam o acesso das organizações humanitárias e a sua negociação, requer uma análise das mudanças na economia política regional e internacional, muito mais do que aquilo que é normalmente considerado o âmbito do trabalho humanitário da ONU. Assim, os coordenadores humanitários da ONU devem analisar não apenas a vontade e capacidade das suas contrapartes em proporcionar o consentimento necessário à realização das operações, mas avaliar também a natureza da pressão exercida pelos doadores na ausência de tal consentimento.

¹⁵⁰ A vontade e capacidade dos doadores para pressionar o acesso humanitário varia, sendo parcialmente uma função de relações de ajuda pré-existentes. Outros determinantes cruciais para o seu envolvimento são os interesses da sua política externa e o clima político doméstico.

Apêndice D – Glossário de conceitos

Pretendemos apresentar neste apêndice definições para os conceitos com que iremos trabalhar, e em relação aos quais não existe consenso no meio académico. Para além de nos movimentarmos num domínio fértil em *nuances* conceptuais, é frequente encontrarmos conceitos com significados semelhantes. Justifica-se, por isso, um esforço adicional de clarificação conceptual que permita ultrapassar estes problemas.

Acção humanitária

Qualquer acção externa orientada não só para emergências complexas mas inserida na lógica da Segurança Humana, abarcando todas as fases do ciclo da resolução de conflitos.¹⁵¹

Ajuda de Emergência

Visa responder rapidamente a situações pontuais de crise após acontecimentos não previsíveis, visando o curto prazo e após a prévia análise das causas e necessidades mais imediatas. Segundo o ECHO, uma situação de emergência corresponde a um período máximo de 3 meses, sendo renovável uma vez, por igual período).¹⁵²

Ajuda humanitária

Toda e qualquer acção que contribua de forma imediata e eficaz para minimizar os efeitos das catástrofes de vária natureza junto das populações directamente afectadas, cujas vidas se encontram em risco. Visa fazer face a emergências complexas, já que a população se encontra dependente da assistência externa para

¹⁵¹ Os termos “acção humanitária” e “operações humanitárias” são usados frequentemente com o mesmo significado. Contudo, a acção humanitária refere-se, de um modo genérico, a qualquer tipo de acção humanitária internacional. As operações humanitárias são apenas um tipo de acção humanitária, entre outros.

¹⁵² Segundo o Guia dos Recursos Humanos das ONGD Portuguesas 2003, as acções de ajuda de emergência devem contribuir para que o país ou região afectados por uma situação de emergência adquiram uma maior capacidade para enfrentar a fase de reconstrução e assumir o seu lugar no caminho para o desenvolvimento. Sendo um instrumento de curto prazo, a sua intervenção é normalmente inferior a seis meses (Guia ONGD’s, 2003: 13). Cabe-nos duvidar da possibilidade de uma intervenção inferior a seis meses poder produzir efeitos significativos no modo como enfrentar a fase de reconstrução.

satisfazer as suas necessidades básicas. Pretende-se que a ajuda humanitária represente um período de transição para uma fase em que prevaleçam os programas relacionados com o desenvolvimento.¹⁵³

Ameaça

É qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais (Couto, 1988: 329).

Assistência Humanitária

Proporcionar uma vida digna às populações, fortalecendo os esforços das instituições locais para aliviar o sofrimento e construir uma capacidade de auto sustentação, assegurando um primeiro passo na direcção da reconstrução, reabilitação e desenvolvimento.¹⁵⁴ Enquanto que a ajuda humanitária se aplica à gestão de conflitos, a assistência humanitária enquadra-se nas acções da prevenção estrutural de conflitos e na consolidação da paz.¹⁵⁵

Coerência

Esforço global efectuado por doadores, governos e sistema da ONU para optimizarem e coordenarem as suas intervenções em países em crise, desde a restauração da paz à assistência, reabilitação e desenvolvimento. Nas operações de paz da ONU a coerência tem sido particularmente visível através da coordenação de todas as actividades da ONU através das designadas “missões integradas”, as quais têm papéis e canais de comando cada vez mais claros e definidos. Trata-se de juntar a acção política em operações de paz com outras acções incluindo a humanitária e Direitos Humanos.¹⁵⁶

¹⁵³ Ajuda de emergência e ajuda humanitária são termos que se confundem, apesar das diferenças que os separam: a duração (a ajuda humanitária pode demorar anos) e a inserção da ajuda humanitária num processo de gestão de conflitos. Não confundir a definição de ajuda humanitária avançada com a definição proposta no guia das ONGD 2003, em que a ajuda humanitária se dirige às populações estrutural e permanentemente pobres.

¹⁵⁴ Em conformidade com o UNHCR *handbook*. [em linha] http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/registration_handbook/registration.htm.

¹⁵⁵ Esta definição não coincide com a do ICRC. O conceito de assistência humanitária do ICRC coincide com o conceito que aqui propomos de ajuda humanitária.

¹⁵⁶ Henry Dunant Centre for Human Dialogue, *Politics and Humanitarian Coherence in Crisis?*, 2003, p. 24.

Consentimento operacional (Teatro de Operações)

Decorre normalmente de acordos formais e as suas fronteiras são e fáceis de distinguir (UK ARMY, 1994: 2-7). Este consentimento é obtido com os líderes das facções ao nível de Teatro e serve, em muitas ocasiões, para ultrapassar os obstáculos que surgem ao nível tático. É importante para a tomada de decisões estratégicas.

Consentimento tático (Operações táticas)

Decorre dos acontecimentos locais e da opinião popular local dominante; está sujeito a mudanças frequentes e as suas fronteiras são móveis e de contornos mal definidos. Envolve os líderes locais e é particularmente importante para as operações diárias dos comandantes táticos.

Cooperação civil-militar (CIMIC)

A interacção entre actores humanitários civis e as forças armadas internacionais durante emergências complexas. Refere-se, de uma forma genérica, a qualquer interface entre actores militares e civis para se atingirem objectivos militares.¹⁵⁷

Coordenador Humanitário

É o responsável num país em que ocorra uma emergência complexa pela coordenação das actividades humanitárias do *Country Team*, estabelecendo a coordenação entre este e o ERC, o qual representa e a quem reporta; é também o chefe da agência líder designada no território para a assistência humanitária e também relata ao seu quartel-general.¹⁵⁸

Coordenador Residente

Lidera o *Country Team* da ONU, é o representante designado do Secretário-Geral para as operações de desenvolvimento num determinado país e coordenada as actividades de todas as organizações do sistema da ONU no âmbito do

¹⁵⁷ Como o conceito de CIMIC pode incluir outras dimensões, nomeadamente o relacionamento com a população civil, para referir apenas à interacção entre actores militares e humanitários, em vez de CIMIC, a ONU utiliza a abreviatura CM Coord. Os humanitaristas relacionam o conceito de CIMIC com a subordinação da acção humanitária à acção militar.

¹⁵⁸ Em conformidade com os *Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator*, disponível na Internet em <http://www.reliefweb.int/cap/newpage/Revised%20HC%20TOR.doc>.

desenvolvimento, independentemente da sua presença formal no país, por forma a melhorar a eficácia e eficiência no país. Trabalha em estreita cooperação com os governos nacionais, pugna pelos interesses e mandatos da ONU e fornece direcção às organizações da família da ONU no país.¹⁵⁹

Country Team

Equipa constituída pelos dirigentes das diferentes das organizações do sistema da ONU que operam no território, independentemente da sua presença formal no país.

Desenvolvimento versus emergência complexa

A lógica de funcionamento dos operadores de desenvolvimento é diferente da lógica da emergência. No primeiro caso o principal interlocutor é o governo; a coordenação humanitária passa por facilitar a cooperação com as autoridades políticas anfitriãs. Quando se fala em desenvolvimento tem-se como referência situações politicamente estabilizadas, em que a questão da segurança não existe ou não é relevante, e onde existe coerência entre a acção e os objectivos políticos, humanitários e militares. Nas situações de emergências complexas, os actores humanitários subordinam a sua actuação aos princípios da neutralidade e da imparcialidade, o que passa pela máxima independência relativamente às partes envolvidas no conflito, mesmo quando uma dessas partes é o governo. Não compreender esta diferença pode inquinar o relacionamento funcional entre os diferentes operadores humanitários.

Elites

A minoria que comanda as organizações e detém o poder.¹⁶⁰

Emergências complexas¹⁶¹

Situações onde se verifique a morte, fome, má nutrição, doença, deslocamentos de

¹⁵⁹ De acordo com <http://un.intnet.mu/rc/rc.htm> [em linha].

¹⁶⁰ Não existe uma definição de elite consensual na comunidade científica. O conceito tem sido objecto de controvérsia na sociologia e tem sido utilizado com muitos significados. A definição proposta é inspirada na definição de Michels (1968).

¹⁶¹ As emergências complexas também se designam por emergências humanitárias complexas. São complexas porque combinam diversas dimensões (diplomáticas, militares, políticas, humanitárias, públicas, de segurança, sociais e económicas).

populações em larga escala, e violência sistemática contra não combatentes, assim como a falência das instituições económicas, políticas e sociais do estado, e o desrespeito generalizado da lei e a interrupção da produção de alimentação e do comércio (Weiss, 1998: 4), motivadas por conflitos internos ou por desastres naturais (secas, inundações, terremotos, etc.¹⁶²

Espaço humanitário

Consiste na capacidade das organizações humanitárias (ONU, ICRC e ONG) poderem, de um modo independente, avaliar as necessidades e aceder sem restrições à população; conduzir, monitorizar e avaliar a distribuição da ajuda humanitária; e obter garantias de segurança para o pessoal envolvido nas suas actividades, seja ele local ou expatriado.¹⁶³

Humanitarismo

Conjunto de princípios, normas, regras e mecanismos de decisão baseados no Direito Internacional e no Direito Internacional Humanitário, sobre a ideia da acção humanitária.

Imperativo humanitário

O dever ético de impedir e aliviar o sofrimento; proteger a vida e a saúde (melhorar a condição humana); e de assegurar o respeito pelo ser humano. Significa o Direito a receber ajuda humanitária e o Direito a oferecê-la, como o fundamento dos princípios humanitários. Deve ser interpretado na lógica Kantiana do imperativo categórico.

Intervenção humanitária¹⁶⁴

Consiste numa intervenção militar internacional em apoio de objectivos humanitários, visando assegurar o acesso aos civis ou a protecção dos seus Direitos envolvendo o uso da força (Capítulo VII), e sem o consentimento das autoridades políticas locais. Privilegia o auxílio e a protecção do Direitos

¹⁶² Utilizaremos neste trabalho a expressão crise humanitária com o mesmo significado de emergência complexa. Sobre o conceito de emergência complexa ver também Duffield (1994).

¹⁶³ Esta capacidade deriva da estrita neutralidade e imparcialidade (percebidas) das actividades das organizações humanitárias.

¹⁶⁴ Ou guerra humanitária como lhe chama Adam Roberts.

Humanos das populações vítimas do conflito em detrimento do consentimento dos beligerantes. Ocorre, normalmente, no âmbito de emergências complexas ou de clamorosas violações dos Direitos Humanos das populações por parte dos seus dirigentes. Envolve a participação activa dos militares na distribuição da ajuda humanitária.

Operação humanitária

Operações internacionais com o objectivo de aliviar o sofrimento humano e salvar vidas em situações de emergências complexas num determinado território onde as autoridades não querem ou não são capazes de prestar o apoio básico às populações. Podem ser conduzidas no contexto de uma operação de paz ou como uma tarefa independente, precedendo ou acompanhando as actividades das agências civis especializadas. Quando empenhadas, são atribuídas às forças militares tarefas específicas em apoio da agência humanitária coordenadora e adoptam uma postura benigna, excepto na sua própria protecção. Em última análise, as operações humanitárias vão ao encontro das necessidades humanas de “vida-ou-morte”, e constam fundamentalmente de alimentação e de cuidados sanitários.¹⁶⁵ As operações humanitárias distinguem-se das intervenções humanitárias ou humanismo militar em vários aspectos, muito em particular no respeito pela soberania dos Estados e no uso da força.

Segurança Humana

Protecção do "centro vital de todas as vidas humanas de modo a fortalecer e a realizar as liberdades". Segurança Humana significa: proteger as liberdades fundamentais; proteger as pessoas de situações e ameaças críticas e profundas; utilizar meios que permitam corresponder às aspirações do ser humano; criar sistemas políticos, sociais, ambientais, económicos, militares e culturais que, quando combinados, proporcionem às pessoas as condições de sobrevivência,

¹⁶⁵ Esta definição aproxima-se da definição da OTAN consagrada no AJP 3.4 ao contemplar apenas um objectivo último – aliviar o sofrimento e salvar vidas – contrariamente ao proposto pelo *Humanitarian War Project* que lhe acrescenta a protecção.

vida e dignidade. A segurança humana é algo mais do que a ausência de conflito, e inclui o respeito pelos Direitos Humanos, a boa governança e o acesso a oportunidades económicas, educação e saúde.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Para mais informação sobre o conceito de Segurança Humana, consultar o relatório do Human Security Centre [em linha], disponível na Internet em www.humansecurityreport.info/content/view/24/59.

Apêndice E – OIG e ONG. Uma caracterização

Introdução

Nesta secção do trabalho efectuaremos uma apresentação dos conceitos de Organizações Intergovernamentais (OIG) e Não Governamentais (ONG), elaborando sobre as suas características mais importantes e sobre o modo como elas se reflectem no seu desempenho, quando envolvidas em operações humanitárias. Apesar daqueles dois tipos de organizações serem estrelas de primeira categoria na galáxia dos actores humanitários, a eficácia das operações humanitárias depende igualmente da actuação de outros actores. No capítulo das OIG, referimo-nos às organizações do sistema das Nações Unidas; quando pensamos em ONG, a referência implica a CARE, a OXFAM, a Save the Children, o MSF e o ICRC. Apesar do tema central deste estudo ser o papel desempenhado pelas OIG e ONG internacionais de cariz humanitário em operações humanitárias, não podemos deixar de referir a existência de uma relação biunívoca entre esse modelo de OIG/ONG e esse tipo de operações, tendo aquelas organizações de se submeter a profundas reformas funcionais e organizacionais para responderem aos desafios colocados pelas operações humanitárias.

Para além daquilo que as individualiza, as OIG e as ONG humanitárias partilham várias características. Aproximam-se, por exemplo, em termos de cultura organizacional. Quando se fala de hierarquia e autoridade centralizada, tanto as IGO como as ONG humanitárias encontram-se no extremo oposto das organizações militares. As suas estruturas, mandatos e mecanismos de financiamento são todos descentralizados, o que as torna mais “horizontais” que verticais” em termos de autoridade e de estruturas de comando e controlo. Atribuem uma alta importância à sua autonomia e, de uma forma geral, resistem à subordinação. A autoridade é discutida e negociada, não é atribuída. São organizações funcionalmente autónomas e especializadas em determinados domínios. Independentemente das suas áreas de especialização, a missão genérica das OIG/ONG é a de aliviar o sofrimento humano, salvar vidas, proteger os sectores mais vulneráveis da sociedade em sociedades atingidas por emergências complexas, e onde é necessário actuar rapidamente.

A esmagadora maioria das OIG/ONG regem o seu comportamento pelos princípios humanitários, havendo entre as ONG algumas discordâncias sobre códigos de conduta, como adiante veremos. No cada vez mais competitivo e ocupado campo

do auxílio humanitário internacional, preocupar-nos-emos apenas com as tarefas que aquelas organizações desenvolvem no âmbito das emergências complexas, independentemente de se poderem ocupar com outras actividades humanitárias, como, por exemplo, aquelas relacionadas com o desenvolvimento, nas quais não nos deteremos.

As Organizações Inter Governamentais (OIG)

As OIG são formadas por tratados multilaterais celebrados por dois ou mais Estados, que assumem a responsabilidade do seu financiamento. As OIG têm personalidade jurídica ao abrigo do Direito Internacional, podendo celebrar acordos, convenções e tratados. Em contrapartida, podem também ser processadas. Os seus membros podem desfrutar de estatuto diplomático.¹⁶⁷ Subjacente à criação de uma OIG encontra-se o interesse nacional dos Estados-membros que nelas participam. Não é plausível que um Estado faça parte de uma OIG cujo mandato vá contra os seus interesses nacionais.

Tanto numa perspectiva geográfica como funcional, o âmbito de actuação das OIG varia muito. Numa perspectiva funcional, verificamos que algumas como, por exemplo a União Europeia (UE) e a Organização dos Estados Americanos, que abarcam um largo espectro de assuntos (militar, político, económico, cultural, ambiental, etc.) são multifuncionais, enquanto que outras, como a Organização Mundial do Turismo (OMT), têm apenas um propósito. Numa perspectiva geográfica, constatamos que a maioria das OIG, como a OTAN ou a União Africana (UA), são compostas por estados que se localizam numa determinada região.

As OIG encontram-se espalhadas por todas as regiões do mundo, sendo a ONU a grande Organização global e universal. Muitas delas, como por exemplo a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEEAO) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) nasceram como meras associações económicas, evoluindo posteriormente para outros domínios como sejam o da segurança e/ou resolução de conflitos. O caso da ICRC merece um apontamento

¹⁶⁷ Embora não exclusivamente, utilizámos nesta apresentação das OIG e ONG muita informação contida no *Guide to IGOs and NGOs and the Military in Peace and Relief Operations* (Aall, Miltenberger & Weiss, 2005).

especial, visto tratar-se de uma organização internacional cuja forma de funcionamento a aproxima das ONG.

Nesta investigação iremos preocupar-nos com as OIG internacionais humanitárias que prestam assistência operacional importante em crises humanitárias, tomando como referência a actuação daquelas que integram o sistema das Nações Unidas, como sejam o Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR/UNHCR), o Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF) e o Programa Alimentar Mundial (PAM/WFP). O ACNUR e o PAM fornecem a maior parte da assistência prestada pelos canais da ONU. O ACNUR não só é predominante nas questões relacionadas com refugiados como pode também actuar como Agência líder do esforço global da ONU em grandes crises, como aconteceu na Bósnia (1992-1995). O PAM é o maior fornecedor de ajuda alimentar à escala mundial cabendo-lhe frequentemente dirigir as operações logísticas de larga escala de assistência humanitária em emergências complexas.

Se bem que não tenha o estatuto de OIG, mas pelo modo como as suas actividades se entrecruzam com as actividades das OIG, dificilmente poderíamos deixar de considerar neste estudo o papel desempenhado pelo Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA).

O Secretário-Geral da ONU não controla as Agências especializadas e intergovernamentais do sistema da ONU, como a Organização Mundial de Saúde (OMS/WHO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO), o PAM ou a FAO, as quais dependem dos Estados-membros que as integram. A contribuição dos seus membros para as suas actividades é frequentemente orientada por considerandos diferentes daqueles por que se regem as suas actividades nas Nações Unidas. Os esforços de coordenação das actividades daquelas organizações, a cargo do ECOSOC ou do Comité Coordenador Administrativo ficaram muito aquém das expectativas.

No que respeita às Agências associadas mais próximas, como sejam o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP) e o ACNUR, elas têm quase tanta autonomia como as Agências especializadas. Se é verdade que a nomeação das entidades máximas daquelas organizações é feita pelo Secretário-Geral, também é certo que tal decorre de um processo de consulta que recolhe a aprovação dos governos doadores mais importantes. A sua natureza intergovernamental encontra-se patente nos seus

órgãos máximos, em que estão representados os Estados-membros que as integram e que definem as políticas globais a seguir, assim como os mecanismos para a sua supervisão. Estas organizações são financiadas quase que exclusivamente por contribuições voluntárias dos Estados-membros. No caso concreto da UNICEF, há a registar um considerável apoio da sociedade civil. Tudo o que o Secretário-Geral da ONU pode fazer relativamente às suas agências irmãs intergovernamentais é persuadir. São aplicados nestas Agências mecanismos intergovernamentais de controlo e monitorização das decisões dos gestores nomeados pelos Estados-membros, sobretudo no que respeita a decisões sobre orçamentos e formas de aplicação dos recursos financeiros colocados à sua disposição pelos Estados-membros.

Como veremos, aquelas organizações não foram criadas nem concebidas para responder a emergências complexas. Foram-se adaptando e progressivamente redesenhando para poderem responder aos novos problemas que se colocaram à comunidade internacional no início da década de noventa. O ACNUR, por exemplo, foi concebido para lidar com a problemática dos refugiados. Contudo, o pós Guerra-fria fê-lo envolver-se nos esforços da manutenção da paz. O mesmo se pode dizer relativamente à UNICEF, que cedo deixou cair do seu nome a expressão “emergência” em favor do desenvolvimento, e que teve de reequacionar o seu posicionamento funcional a ponto de ser ter tornado num actor proeminente em emergências complexas. As OIG humanitárias operam numa base de directivas internas, mas raramente recebem ordens de organismos externos. Quando cooperam umas com as outras, não é porque tal lhe tenha sido imposto, mas por que voluntariamente concordam em trabalhar juntas ou partilhar informação. A coordenação, quando ocorre, não é por comando mas apenas por consenso.

As Organizações não-governamentais

[As ONG são] “Um sistema extraordinariamente complexo que faz com que a Europa medieval pareça centralizada e ordenada.”

John Paul Lederach, director do Mennonite Central Committee and the Conflict Analysis and Transformation Program.

A importância das ONGI no plano internacional intensificou-se ininterruptamente nos últimos 20 anos. Elas tornaram-se parceiras de primeira grandeza na resposta internacional às emergências humanitárias, aos abusos e

violações dos Direitos Humanos e aos esforços de reconstrução e reconciliação das sociedades afectadas por conflitos ou desastres naturais que impedem o seu normal funcionamento.¹⁶⁸ Funcionam em muitos casos como subcontratados da ONU, UE e dos governos, muito em particular do norte-americano.

Apesar disso, e pelas grandes diferenças entre algumas destas organizações (interesses, dinâmicas organizacionais e filosóficas, capacidades, acesso aos órgãos de poder e de informação, e recursos económicos, etc.), tem-se revelado difícil encontrar uma definição consensual de ONG. Acresce-se o facto de as fronteiras conceptuais não serem por vezes de contornos muito precisos. Nem sempre é fácil distinguir, por exemplo, uma associação cívica ou uma organização de caridade de uma ONG. Não é líquida a diferença.

No sistema das Nações Unidas, considera-se ONG uma qualquer entidade voluntária e sem fins lucrativos organizada a nível local, nacional ou internacional, actuando por sua própria vontade e sendo dirigidas por pessoas unidas em torno de um interesse comum.¹⁶⁹ Em essência, as ONG dedicam-se ao apoio e à protecção de sectores da sociedade negligenciados pelos governos ou pelas instituições oficiais.¹⁷⁰ Por se tratarem de organizações privadas de voluntários, também as designaremos desse modo (OPV).¹⁷¹ As ONG adquirem personalidade jurídica por força do edifício normativo interno (Direito Privado e, em alguns casos, Direito Administrativo) do Estado de origem. Embora uma ONG possa ter uma vocação eminentemente internacional, a verdade é que a sua existência jurídica está condicionada pelo reconhecimento de um Estado, não sendo pacífica a sua personalidade jurídica em Direito Internacional.¹⁷²

¹⁶⁸ O relatório da ONU sobre governança global difundido em 1995 estimava a existência de vinte e nove mil ONGI. O número de ONG nacionais é incomensuravelmente superior.

¹⁶⁹ Ainda sobre a definição de ONG ver também Gonçalves Pereira e Quadros (2000: 402) e Riquito (2001: 206). O Banco Mundial define NGO as "private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development" (Operational Directive 14.70). In wider usage, the term NGO can be applied to any non-profit organization which is independent from government. NGOs are typically value-based organizations which depend, in whole or in part, on charitable donations and voluntary service", [consultado em 8 de Junho de 2001]. Disponível na Internet em: <<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home> (não se encontra disponível).

¹⁷⁰ Idem. A definição adoptada não inclui as associações profissionais, de comércio e as fundações.

¹⁷¹ Para outras definições de ONG ver, por exemplo, Weiss e Gordenker (1996: 18-21) e Aall (2000: 124).

¹⁷² Sobre esta discussão consultar, por exemplo, Gomes (TBP).

No que respeita à categorização das ONGs, as propostas avançadas pelos académicos não têm igualmente primado pelo consenso. Thomas Weiss e Leon Gordenker, por exemplo, consideraram quatro tipos de ONG. O primeiro, o modelo de ONG mais ortodoxo, coincide com aquele que apresentámos anteriormente, isto é, uma organização privada de cidadãos, separada dos governos mas activa em assuntos de natureza social, sem fins lucrativos e de âmbito transnacional (Weiss, Gordenker, 1996: 20). Os restantes três tipos, também apelidados de “desvios significativos”, por disporem de menos autonomia dos governos, devem por isso, ser diferenciadas daquilo a que comumente chamamos ONG.

O primeiro, as QUANGO, Quase Organizações Não Governamentais, dispõe de uma relativa autonomia, que decresce na medida da sua dependência financeira dos governos. Incluem-se nas QUANGO as organizações contratadas pelos governos e que lhe fornecem serviços especializados como é, por exemplo, o caso do *International Rescue Committee*;¹⁷³ e o segundo, as DONGO, Organizações Não Governamentais Criadas por Doadores, para fins muito específicos e concretos (a desminagem no Afeganistão e o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres); e, finalmente, as GONGO, Organizações Não Governamentais Organizadas por Governos, que actuam como verdadeiros agentes de políticas nacionais como, por exemplo, as ONG financiadas directamente pela Administração norte-americana. Neste caso, parece evidente a actuação das ONG como *lunga manus* de um Estado, sendo difícil considerá-las como ONG.¹⁷⁴

A ausência de consenso repete-se quando se trata de adoptar uma taxinomia. Utilizando como critério de catalogação o âmbito da actuação,¹⁷⁵ podemos considerar ONG que se dedicam a aliviar o sofrimento humano, a promover a educação, aos cuidados de saúde, ao desenvolvimento económico, à protecção ambiental, à monitorização do cumprimento dos Direitos Humanos, à resolução de conflitos, etc., actividades que não se esgotam nesta lista.¹⁷⁶ Não obstante a tremenda variedade, podemos classificar as ONG que trabalham em zonas de conflito segundo

¹⁷³ Para mais informações sobre o *International Rescue Committee* consultar a Internet em <http://www.theirc.org> [em linha].

¹⁷⁴ Gomes (TBP).

¹⁷⁵ Como as ONG variam imenso quanto ao seu objecto, filosofia, conhecimento e âmbito de actividade, é possível classificá-las segundo várias tipologias consoante: a sua maior vocação para a ajuda de emergência ou para o desenvolvimento; a sua inspiração religiosa ou secular; a prioridade (*delivery* ou *participation*); a prioridade posta no apoio (actividades públicas ou privadas).

quatro actividades principais: assistência humanitária, Direitos Humanos, construção da sociedade civil e democrática, e resolução de conflitos. Os seus mandatos e actividades estendem-se pelas diferentes fases do ciclo de vida de um conflito, isto é, desde os primeiros sinais de violência até à consolidação da paz.¹⁷⁷

As ONGs funcionam normalmente de um modo descentralizado e sem uma estrutura hierárquica elaborada. O processo de decisão baseia-se normalmente no consenso, dispensando-se a existência de uma cadeia de comando estruturada, com as suas vantagens e inconvenientes. São variadas as formas de financiamento, passando por donativos privados (tanto de cidadãos como de empresas), de organizações internacionais (em muitos casos a ONU) ou de governos nacionais.¹⁷⁸ Esta última forma de financiamento pode comprometer a desejada independência das ONG. São ainda características das ONG a ausência de burocracia, a relativa informalidade de procedimentos, a flexibilidade de intervenção e a ligação ao trabalho de base.

Apesar das leituras diferenciadas do que são os princípios humanitários, maioria das ONG que se dedica à ajuda humanitária procura pautar a sua conduta por três princípios básicos: neutralidade; imparcialidade, e independência. Contudo, estes princípios não são absolutos, sobretudo quando nos referimos às ONG que defendem a legitimidade do direito de interferência, a retórica do *institution building*, e a visão ocidental neo-liberal da democratização forçada.¹⁷⁹

Para além de empenho em emergências complexas e acções de reabilitação e desenvolvimento, há que considerar que as ONG são normalmente simultaneamente *hands on* e de patrocínio (*advogacy*). À semelhança do que foi dito para as OIG, a diversidade do fenómeno ONG impossibilita o estudo da totalidade do universo, obrigando-nos a fazer opções. Assim, dedicaremos a nossa atenção apenas às ONG internacionais (ONGI) pela importância da sua actuação: dispõem de mais recursos,

¹⁷⁶ (Aall, Miltenberger & Weiss, 2005: 89).

¹⁷⁷ Ainda sobre esta matéria Ian Gary, por exemplo, classifica as ONG simultaneamente quanto ao método e ao âmbito da sua actuação, considerando em ambos os casos duas categorias. Quanto ao método temos as *hands off*, que desenvolvem actividades de bastidores, como seja prestar serviços de aconselhamento, e as *hands on* que desenvolvem actividades no terreno. Quanto ao âmbito temos as *ad hoc* com a função de conter o conflito e mitigar os seus efeitos; e as sistémicas com a função de intervir no processo de transformação das mentalidades e das instituições. Ver Ian Gary (1996, 149-19).

¹⁷⁸ Thomas Weiss e Leon Gordenker estimam que cerca de 90% do apoio financeiro das ONG emana dos governos dos países ricos (Weiss, Gordenker, 1996: 31).

o impacto da sua actuação é mais visível, e intervêm em vários conflitos. Mas mais importante do que tudo, é possível individualizar o impacto da sua actuação e estudá-lo separadamente. Tal não acontece com ONG de menor dimensão, em que esse estudo se torna difícil dado que o resultado da sua actuação se dilui no de outras organizações, e porque, em última análise, não têm massa crítica para, por si sós, poderem influenciar significativamente uma operação.

Uma vez que o tema desta análise se restringe às operações humanitárias, preocupar-nos-emos apenas com as ONGI que se dedicam à assistência humanitária internacional. Serão objecto de particular atenção no nosso trabalho, pela importância e significado da sua actuação a CARE, a OXFAM, a *International Save the Children Alliance* e os *Médecins sans Frontières*. Nestes casos, expandiram-se em secções autónomas por diferentes países, partilhando o mesmo nome, missão, imagem e procedimentos operacionais, mas cada uma delas tem governo próprio e financiamento independente.¹⁸⁰ A maioria das ONG internacionais intervêm simultaneamente tanto em emergências complexas como em programas de desenvolvimento, não se dedicando em exclusivo a uma ou a outra coisa. De uma forma geral, todas fazem o patrocínio da causa humanitária em que se empenharam junto de entidades relevantes (do ponto de vista político e financeiro) assim como se encontram envolvidas em funções operacionais (*hand on*). De entre os vários códigos adoptados por diferentes sectores da “comunidade não governamental” cabe referir a existência de um Código de Conduta apenas para ONG envolvidas na ajuda em desastres, promovido por onze ONG internacionais. É extensivo a qualquer organização que a ele queira aderir, desde que acate um conjunto de regras.¹⁸¹ Mas

¹⁷⁹ Para mais informação sobre este tema consultar Cebrián (2003).

¹⁸⁰ O Banco Mundial considera duas categorias principais de ONG: 1) operacionais, ou seja, as ONG cujo objectivo principal é o de planear e implementar projectos; 2) advocacia (defesa/promoção), isto é, as ONG cujo propósito principal é o de defender ou promover uma causa específica, procurando influenciar políticas. O Banco Mundial classifica as ONG operacionais em três grupos principais: 1) as organizações assentes nas comunidades (CBOs), as quais servem uma população específica numa determinada área geográfica (também conhecidas como ONG Locais, ou simplesmente ONGL); 2) organizações nacionais, as quais operam, num determinado país em vias de desenvolvimento; e; 3) as organizações internacionais, as quais têm o seus quartéis-generais em países desenvolvidos e levam a cabo as suas actividades em mais do que um país em vias de desenvolvimento.

¹⁸¹ Para mais informação sobre os vários códigos adoptados pelos diferentes sectores da “comunidade não governamental” ver <http://www.gdrc.org/ngo/codes-conduct.html> (*NGO Codes of Conduct*) [em linha]. O código de conduta das ONG envolvidas na ajuda em desastres prevê dez princípios, a saber: (1) O imperativo humanitário está em primeiro lugar; (2) o auxílio é prestado independentemente da raça, credo religioso ou nacionalidade dos receptores e sem distinção de qualquer espécie. As prioridades da ajuda são determinadas apenas pela necessidade; (3) a ajuda não

nem sempre a adesão aos elevados princípios avançados nos códigos corresponde a uma prática consonante com os mesmos.

será utilizada em benefício de um determinado ponto de vista político ou religioso; (4) nós (as ONG) não devemos actuar como instrumentos de política externa; (5) respeitaremos culturas e costumes; (6) tentaremos construir respostas a desastres com base nas capacidades locais; (7) devem ser encontrados meios de envolver os beneficiários dos programas na gestão da ajuda; (8) a ajuda humanitária deve procurar reduzir futuras vulnerabilidades que possam conduzir novamente a situações idênticas, assim como satisfazer as necessidades básicas; (9) temos que prestar contas tanto aos a que assistimos como aqueles de quem nos fornecem os recursos; (10) nas nossas acções de informação, publicidade e comunicação, devemos transmitir a ideia das vítimas dos desastres como seres humanos com dignidade, e não como objectos desesperados.

Apêndice F – Missões e actividades das OIG E ONGI

1. Organizações Inter Governamentais (OIG)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/UNHCR)

O ACNUR, fundado em 13 de Dezembro de 1950, é a organização da ONU para os refugiados, sendo presidida por um Alto-Comissário nomeado pela Assembleia-Geral, sob proposta do SG.¹⁸² O ACNUR é o guardião da Convenção da ONU de 1951 sobre o estatuto dos refugiados e dos seus protocolos de 1967, regendo a sua actuação pelos princípios do Direito Internacional dos refugiados.

Aquando da sua fundação, foram atribuídas ao ACNUR duas funções principais: fornecer protecção internacional aos refugiados, e procurar soluções permanentes para os seus problemas. No âmbito da primeira função, o ACNUR promove a inserção dos padrões internacionais de tratamento dos refugiados no Direito e nos procedimentos nacionais dos diferentes Estados, e supervisiona a sua aplicação. No âmbito da segunda função, actua como elemento facilitador da repatriação voluntária de refugiados e da sua reintegração no seu país de origem ou, onde isto não seja viável, da sua integração no país de asilo ou ainda num terceiro país.¹⁸³

Em ambos os casos, é função do ACNUR apoiar os governos a cumprir as obrigações que assumiram subscrevendo os diversos instrumentos internacionais relativos aos refugiados e aos Direitos Humanos. Na prossecução desse objectivo, o ACNUR tem desempenhado um papel crucial na reintegração dos refugiados que regressam aos países de origem, procurando evitar que se repitam as circunstâncias que levaram ao movimento forçado de populações. A protecção e a assistência proporcionada aos refugiados têm por base as suas necessidades e são levadas a cabo

¹⁸² Em Janeiro de 1951 foi criado o Gabinete do Alto-Comissário das Nações Unidas como um órgão subsidiário da Assembleia-Geral. O Alto-Comissário submete a sua proposta de plano de actividades para o ano seguinte a um Comité Executivo que é composto por um *core group* de representantes das missões junto da ONU em Genebra, para discussão, antes de ser submetida à aprovação do ECOSOC. António Guterres é o actual Alto-Comissário, tendo iniciado as suas funções em 15 de Junho de 2005, tornando-se no 10.º Alto-comissário. Para mais informação sobre este assunto ver o “UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations”, de Janeiro 1995.

¹⁸³ UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations, Janeiro 1995.

de um modo imparcial, independentemente da raça, religião, opinião política e do género.¹⁸⁴

Complementarmente ao que foi exposto, o ACNUR tem por missão liderar e coordenar a resposta internacional no âmbito da protecção dos refugiados a nível mundial, assim como tem responsabilidades importantes no capítulo da ajuda de emergência, no conselho, educação e apoio jurídico. Estas actividades incluem participação muito activa na monitorização dos Direitos Humanos.¹⁸⁵ Nos anos noventa, os conflitos armados – como no Burundi, Geórgia, Ruanda, antiga Jugoslávia, para mencionar apenas alguns –, provocaram deslocamentos maciços de populações. Num papel não contemplado pelo seu estatuto, o ACNUR foi chamado a prestar protecção, auxílio de emergência e outras formas de assistência a populações deslocadas no interior dos seus próprios estados. As solicitações ao ACNUR para intervir em zonas de guerra contextos similares levou a Assembleia-Geral da ONU a alargar-lhe o mandato, permitindo-lhe passar a intervir nos casos de pessoas sem Estado ou cuja nacionalidade é disputada e a lidar em certas ocasiões com deslocados de guerra. Neste particular, e caso a caso, o SG pode pedir ao Alto-comissário a intervenção do ACNUR.

O ACNUR assumiu um protagonismo muito especial no Conflito da antiga Jugoslávia, por se ter constituído em “Agência líder” da resposta humanitária da ONU e envolvido numa série de actividades muito para além da sua missão tradicional: Direitos Humanos, desenvolvimento económico orientado para a repatriação, e protecção e segurança de pessoas deslocadas ou ameaçadas de deslocamento forçado – actividades que excederam o mandato do ACNUR e exauriram as suas capacidades.¹⁸⁶

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)¹⁸⁷

A UNICEF foi criada em Dezembro de 1946 para ajudar as crianças da Europa vítimas da II Guerra Mundial. Mas, no início da década de cinquenta, o seu mandato viria a ser alargado, para abranger necessidades das crianças e mães pobres

¹⁸⁴ Conforme <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/3b0249c71.html> [referência de 15 Janeiro 2007].

¹⁸⁵ *idem*.

¹⁸⁶ (Cunliffe, Pugh, 2006).

¹⁸⁷ Só em 1953 é que a UNICEF adquire esta designação, mantendo no entanto a sigla que a tornara conhecida em todo o mundo e que corresponde a Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para as Crianças.

nos países em desenvolvimento. Em 1953, tornou-se numa Agência permanente das Nações Unidas com um mandato por tempo indeterminado, passando a ocupar-se especialmente das crianças dos países mais pobres de África, Ásia, América Latina e Médio Oriente, para promover a defesa dos seus direitos, satisfazer as suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento. Em 2005, a actividade da UNICEF estendia-se a 157 países, áreas e territórios.¹⁸⁸

A missão genérica da UNICEF no campo humanitário é a de salvar vidas, aliviar o sofrimento e proteger os direitos das crianças. Rege a sua actuação pela normatividade estabelecida pela Convenção sobre os Direitos da Criança, e trabalha para que esses direitos se convertam em princípios éticos permanentes e em códigos de conduta internacionalmente aceites e praticados.¹⁸⁹ É a única agência internacional que se dedica exclusivamente às crianças, tanto em programas de longo prazo como em emergências complexas causadas seja por conflitos armados como por catástrofes naturais, e pauta a sua conduta pelos princípios humanitários da neutralidade, imparcialidade e humanidade, conforme discutidos na secção seguinte dedicada ao ICRC.

Crianças e mães são particularmente vulneráveis em situações de emergências complexas, sendo normalmente as primeiras vítimas de violações dos Direitos Humanos, da violência, da doença e da má nutrição.¹⁹⁰ O caos e a insegurança da guerra não só ameaçam ou destroem o acesso à alimentação, ao abrigo, apoio social e cuidados de saúde como tornam precárias as condições de vida nas comunidades, afectando em primeiro lugar as crianças. A UNICEF centra a sua atenção na protecção destas crianças e das suas famílias nessas situações, empenhando-se em lhes salvar as vidas e em lhes assegurar os seus direitos.

¹⁸⁸ Relatório Anual da UNICEF 2005, cobrindo 1 Janeiro – 31 Dezembro 2005.

¹⁸⁹ Em 1989 é adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas a Convenção sobre os Direitos da Criança e torna-se pouco tempo depois no tratado de Direitos Humanos mais amplamente aceite de todos os tempos. A UNICEF tem um centro de investigação em Florença, *Innocenti Research Centre*, que promove a realização de diversos estudos sobre temas relacionados com a Infância, tendo como objectivo contribuir para um conhecimento mais aprofundado sobre os direitos das crianças, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. Sobre esta questão, ver Marta Santos Pais, em Branco e Garcia (2005: 291-307).

¹⁹⁰ As estatísticas revelam-nos números assombrosos. Na última década morreram mais de dois milhões de crianças como resultado directo de conflitos armados, e um número três vezes superior ficou permanentemente deficiente ou seriamente ferido. Uma estimativa de 20 milhões de crianças foram forçadas a fugir das suas casas, e mais de um milhão ficaram órfãs ou separadas das suas famílias. Estima-se que 300 000 crianças soldados – rapazes e raparigas com idades inferiores a 18 anos – estejam envolvidos em mais de 30 conflitos no mundo.

Este Fundo desenvolve uma série de actividades em cenários de emergências complexas, das quais salientamos: esforços para a protecção de crianças e mulheres contra a violência com base no sexo, centrando a sua actuação na prevenção, protecção, restabelecimento e reintegração social; protecção das crianças que a guerra separou dos seus familiares, promovendo programas de busca e reunificação com as famílias; impedir o recrutamento militar de crianças e assegurar que aquelas que tenham sido recrutadas beneficiem de programas de desmobilização; e programas para a educação sobre minas, como a solução de curto prazo mais eficaz para salvar crianças e mulheres.

As circunstâncias próprias das emergências, em particular a violência e a exploração sexual, o desalojamento e a presença de grupos armados aumentam os riscos de transmissão da síndrome da imunodeficiência adquirida (SIDA). Também neste domínio a UNICEF tem desempenhado um papel fundamental junto das comunidades afectadas, promovendo o acesso à informação, à educação e aos cuidados básicos sobre o SIDA. O êxito do seu trabalho em emergências complexas passa não só pelo modo como a UNICEF consegue responder a todos estes desafios, mas também como consegue que a ajuda imediata (alimentos, medicamentos, pessoal especializado, etc.) seja integrada em programas de longo prazo, a desenvolver pós conflito.

A UNICEF tem ainda liderado a criação de mecanismos de documentação, monitorização e divulgação de violações dos Direitos das Crianças em zonas de conflitos, tais como ataques a escolas e a hospitais, negação de acesso humanitário, deslocamentos, recrutamento para as forças armadas, violência sexual e mutilações e mortes, por forma a que os infractores não fiquem impunes. Depende inteiramente de contribuições voluntárias provenientes de fontes governamentais e privadas. Não é financiada pelas Nações Unidas, pois quando foi criada tinha mandato temporário e não fazia parte da estrutura de financiamento regular da organização, situação que se manteve quando se transformou em Agência permanente. A contribuição dos Governos para o orçamento da UNICEF é específica e não englobada na sua contribuição para as Nações Unidas.¹⁹¹

¹⁹¹ Para mais informação sobre este tema consultar o sítio da UNICEF na Internet, em português. O trabalho da UNICEF é orientado e supervisionado por um Conselho de Administração composto por representantes governamentais de 36 países. Com um mandato de três anos, têm a seu cargo a

O êxito do seu trabalho depende particularmente da colaboração de uma larga variedade de parceiros locais e internacionais, nomeadamente governos, sociedade civil e Agências da ONU, das quais se destacam o ACNUR, o PAM e a OMS. Estas parcerias são cruciais para se assegurar um fornecimento de ajuda humanitária eficaz e para a execução de uma série de programas dirigidos a todo o espectro dos Direitos das crianças, o que é particularmente importante em emergências, quando estes direitos se encontram mais ameaçados.

Programa Alimentar Mundial (PAM/WFP)

O PAM/WFP é o braço do sistema da ONU para a ajuda alimentar. Tem por objectivo melhorar a vida das pessoas mais pobres que, ou permanentemente ou em períodos de crise, são incapazes de produzir ou ficam sem recursos para obter os alimentos de que necessitam para terem uma vida activa e saudável. Terá sido porventura a Agência da ONU mais afectada pelo aumento das emergências complexas dos anos noventa, e terá, por isso, passado por maiores reajustamentos no seu mandato. Fundada no início da década de sessenta como uma agência para apoio ao desenvolvido,¹⁹² viria a sofrer em meados da década de noventa uma alteração dramática da sua missão. Evolui desde então para agência de resposta humanitária, empenhada na distribuição da alimentação de emergência a refugiados e deslocados de guerra, em situações de emergências complexas, nas quais se processam as operações de cariz humanitário.¹⁹³

Dois factores complementares contribuíram decisivamente para que o PAM evoluísse para agência de resposta a crises. Um prende-se com a redução das contribuições destinadas à alimentação no âmbito do desenvolvimento,¹⁹⁴ pois a

definição das políticas e a aprovação de programas, planos e orçamentos administrativos e financeiros da Organização.

¹⁹² Cabe contudo dizer, que já nos anos oitenta o PAM/WFP se envolveu marginalmente em desastres humanitários, como uma “diversão” da sua missão principal. Em várias ocasiões, os seus funcionários se viram envolvidos na implementação de programas de desenvolvimento, adicionando às suas *job descriptions* a monitorização de operações de emergência.

¹⁹³ Em 1977, 19% dos seus compromissos alimentares foram para emergências. Mais de três quartos daquela alimentação era destinada a calamidades tais como as secas. Vinte anos mais tarde, em 1997, 85% dos compromissos do WFP foram para operações de emergência. Para além disso, três quartos destes recursos destinavam-se a responder a desastres causados pelo homem.

¹⁹⁴ O emprego da ajuda militar no âmbito do desenvolvimento tem sido tema de fortes críticas. Um grupo de doadores liderado pelos países nórdicos tem vindo a demonstrar um grande cepticismo quanto ao uso da ajuda alimentar para fins relacionados com desenvolvimento, preferindo que a ajuda

partir de 1992 estagnou a doação de fundos e de alimentação para os programas do PAM. O outro está relacionado com o agravamento exponencial dos pedidos de recursos destinados às respostas humanitárias urgentes. Esta mudança de orientação iniciou-se com as guerras civis na Etiópia e no Afeganistão, consolidando-se com as crescentes necessidades de ajuda alimentar aos refugiados e aos deslocados criados por guerras noutros países, também envolvidos em conflitos armados de natureza interna.¹⁹⁵

Em Dezembro de 1994, o PAM procedeu a uma revisão profunda das suas políticas, objectivos e estratégias. Nesta fase da sua evolução, tornou-se não só numa agência humanitária e de resposta a crises, como o factor emergência provocou uma mudança na sua missão de desenvolvimento económico para a reconstrução social: desenvolvimento infantil, apoio à família, nutrição, etc. Os problemas imediatos e de curto prazo passaram a dominar as actividades do PAM, tornando-se a sua função enquanto gestão de operações de auxílio prevalecte sobre a missão de supervisão de projectos de desenvolvimento.

Não obstante as observações já aqui produzidas sobre a sua missão, destacam-se da sua reformulação em 1994 três questões essenciais: em primeiro lugar, continua-se a defender a utilização da ajuda alimentar em apoio do desenvolvimento económico e social; e, em segundo lugar, há que satisfazer as necessidades alimentares de quem precise, integrando essas iniciativas nos planos e nas prioridades de desenvolvimento dos países receptores, coordenando-as com outras formas de assistência. Assim, nestes dois aspectos, a assistência de emergência deverá ser utilizada para, na medida do possível e em simultâneo, servir os propósitos de ajuda ao desenvolvimento.

Em ambas as situações, o objectivo genérico é o de construir auto-suficiência, devendo o PAM centrar-se nos aspectos do desenvolvimento em que as intervenções com base na alimentação tenham maior utilidade. Nunca é demais salientar a importância do papel que o Programa continua a desempenhar no fornecimento de transportes e conhecimentos logísticos para assegurar uma rápida e eficaz entrega de

alimentar reverta em exclusivo para situações de emergência, para salvar as pessoas da fome. As emergências são o único racional aceitável para a ajuda alimentar. Ao mesmo tempo, críticos da actividade do PAM/WFP, tanto internos como externos, pretendem que o PAM/WFP seja mais eficaz e reveja as suas operações à luz das críticas feitas durante os anos sessenta e setenta, em que a ajuda alimentar desincentivava a produção e se constituía num acidente de percurso das políticas de então.

¹⁹⁵ Estamos a referir-nos concretamente a Angola, Iraque, Libéria, Moçambique, Ruanda e Somália.

ajuda humanitária. E, do resultante da reformulação de 1994, surge em terceiro lugar a necessidade de promover a segurança alimentar mundial de acordo com as recomendações das Nações Unidas e da FAO. O PAM desempenha ainda um papel importante como fornecedor de serviços (conselho, bons ofícios, apoio logístico e informação) e de apoio aos países no estabelecimento e gestão dos seus próprios programas de assistência alimentar.

Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV/ICRC)

O ICRC é o decano das organizações humanitárias. Fundado em 1863, manteve desde essa data uma relação íntima com as Convenções de Genebra, sendo, por isso, considerado o promotor e guardião do Direito Internacional Humanitário.¹⁹⁶ É neste contexto que o ICRC se encontra mandatado para (a) visitar e registar prisioneiros de guerra, e entregar-lhes correio e encomendas; (b) entregar ajuda humanitária de emergência a civis apanhados no meio de conflitos armados; (c) procurar pessoas desaparecidas, civis e militares, e reuni-las com as suas famílias; (d) treinar forças armadas a respeitarem o Direito Internacional Humanitário; (e) aprofundar e desenvolver as Convenções de Genebra; e (f) actuar como intermediário na troca de prisioneiros, repatriações, e libertação de reféns.

O ICRC não é uma organização intergovernamental no sentido apresentado, mas também não é uma ONG, pois reúne características de ambas as categorias, sendo por isso extremamente peculiar o seu estatuto. Apesar do seu orçamento anual superior a 550 milhões de dólares ser proveniente de contributos governamentais, particularmente dos Estados Unidos, da União Europeia, dos países Escandinavos e da Suíça, o seu órgão máximo, o comité executivo, é presentemente constituído maioritariamente por cidadãos suíços, que não desempenham funções na qualidade de representantes de quaisquer países. Interessa-nos particularmente neste trabalho a actuação do ICRC no âmbito da protecção das vidas e da dignidade das vítimas de conflitos armados – internacionais ou não – e da prestação de assistência.¹⁹⁷ O seu

¹⁹⁶ Referimo-nos ao conjunto de salvaguardas legais que esclarecem o modo como se deve combater nas guerras e proteger os indivíduos. Elas protegem especificamente as pessoas que não participam nos combates (civis, médicos, capelães, trabalhadores humanitários) e aqueles que deixaram de poder combater (feridos, doentes, náufragos e prisioneiros de guerra).

¹⁹⁷ Embora o objecto do nosso trabalho sejam as emergências complexas, cabe referir que apesar da maioria das operações do ICRC terem lugar durante os conflitos armados, algumas das suas actividades continuam após a cessação das hostilidades. Essas actividades incluem, por exemplo, a

modo de proceder merece destaque e explicação detalhada. A actuação humanitária do ICRC é regida por um conjunto de princípios substantivos e operacionais. Embora algumas das outras organizações aqui estudadas – OIG e ONG – reclamem que pautam a sua actuação por estes princípios, é o ICRC que os segue na plenitude e de forma mais consequente e articulada. Como princípios substantivos, consideram-se a humanidade, a não discriminação e a proporcionalidade. Segundo o princípio da humanidade, de que flúem os restantes princípios, a espécie humana deverá ser tratada humanamente em todas e quaisquer circunstâncias.¹⁹⁸

Entende-se por não discriminação a ajuda proporcionada apenas com base na necessidade, sem qualquer forma de diferenciação e excluindo qualquer outro tipo de critério (com base na nacionalidade, raça, crença religiosa, classe ou opinião política). A proporcionalidade significa que o imperativo de aliviar o sofrimento é directamente proporcional à sua intensidade, devendo a prioridade de ajuda ser consistente com o grau de urgência. A não discriminação e a proporcionalidade combinam-se com o princípio da imparcialidade, a que se chama, conjuntamente com a neutralidade e a independência, princípios derivados, isto é, derivados dos princípios substantivos. Estes três princípios derivados formam a base dos princípios operacionais e de procedimentos do ICRC. Um comportamento consentâneo com aqueles princípios contribui para obter a confiança das partes envolvidas num conflito e assegurar um espaço de actuação. Ser imparcial significa que a assistência é prestada a todos aqueles que sofrem, apenas com base nas suas necessidades e nas regras estabelecidas, sem se tomar partido, quaisquer que sejam as razões de interesse ou simpatia. Isto significa que as agências humanitárias devem responder às necessidades da população civil como um todo, independentemente do regime a que está sujeita, e responder primeiro às necessidades mais urgentes.

A Independência – nos seus aspectos políticos, religiosos e económicos – significa a soberania do ICRC nas suas decisões, actos e palavras, muito em particular quando se trate de forças exteriores, governos e organizações intergovernamentais. Fazendo jus ao escrupuloso cumprimento daqueles princípios, a sua actuação caracteriza-se pela mais rigorosa abstenção de envolvimento político

repatriação de prisioneiros de guerra ou pessoas detidas relacionadas com as hostilidades, reunificação de famílias e a procura de pessoas de paradeiro desconhecido.

¹⁹⁸ Compõem este princípio três elementos: evitar e aliviar o sofrimento; proteger a vida e a saúde; e, assegurar o respeito pelo indivíduo.

nas situações de que é participante, e na recusa de qualquer intrusão política na sua esfera de actuação, resistindo tenazmente às pressões para alteração de comportamento. Para o ICRC, a independência é também uma forma de garantir a neutralidade, essencial para os trabalhadores humanitários. A sua neutralidade significa que não toma partido nos conflitos nem se envolve em controvérsias de carácter político, racial, religioso ou ideológico. Para conservar a confiança dos seus interlocutores, o ICRC trata as pessoas numa base de igualdade, inibindo-se de comentar a legitimidade das causas em jogo, ou de julgar políticas.

Por norma, os funcionários do ICRC abstém-se de declarações públicas sobre violações da lei pelos beligerantes, actuando pela via “persuasiva – não denunciatória”. Recorrem sempre que possível ao diálogo construtivo e confidencial com as autoridades civis e os intervenientes armados, sendo simultaneamente preventivos e correctivos. Lembram-lhes tanto as normas e os princípios do Direito Internacional como lhes recomendam comportamentos, dos quais faz seguimento e monitorização, naquilo a que poderíamos chamar por “diplomacia discreta”. Esta forma de actuação tem sido objecto de críticas, como veremos em detalhe na secção seguinte.¹⁹⁹ Ao longo da sua história o ICRC tem optado por permanecer silencioso, não denunciando as violações dos Direitos Humanos a que assiste, para não comprometer a sua reputação de neutralidade e imparcialidade. Entre as várias tarefas possíveis de serem atribuídas às suas equipas destacadas no terreno, salientamos as negociações para aceder às vítimas, impedir violações do Direito Humanitário, fazer com que cessem essas violações ou limitar os seus efeitos quando ocorram, e/ou actuar para que os prevaricadores – indivíduos ou facções – possam ser julgados. Faz também parte da missão do ICRC avaliar as condições de vida da população, analisar os casos de abuso e violações do Direito Internacional, identificar faltas ou necessidades e monitorizar os sectores da população particularmente vulneráveis.

A sua intransigência em termos de independência faz com que o ICRC mantenha uma prudente distância tanto das ONG como da própria ONU. Durante o conflito da Bósnia, lutou tenazmente para manter as suas operações separadas das operações das Agências da ONU, chegando mesmo a recusar que os capacetes azuis escoltassem as suas colunas humanitárias. Nesta linha de actuação, também recusou

em várias ocasiões guardas armadas em hospitais sob a sua jurisdição. Apesar da crítica, esta prática revelou-se eficaz em muitas e variadas circunstâncias. Por exemplo, na Bósnia, imediatamente antes dos bombardeamentos dos Bósnios Sérvios pela OTAN, em Setembro de 1995, foram retiradas todas as forças da ONU e pessoal das ONG a operar em regiões sobre controlo daquelas forças, à excepção o ICRC. Ainda enquanto promotor e guardião do Direito Internacional Humanitário, o ICRC zela pela rigorosa aplicação do Direito Humanitário, promovendo e disseminando o seu conteúdo, monitoriza o cumprimento do Direito Humanitário pelas partes envolvidas num conflito e contribui para o seu desenvolvimento.

2. Organizações não-governamentais internacionais

CARE

A CARE é uma ONG que dedica particular atenção às mulheres, tendo por objectivo melhorar as suas condições de básicas de vida; impedir a difusão do VIH/SIDA através da prevenção, detecção e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis; aumentar o acesso à água potável e higiene; expandir as oportunidades económicas, em particular a agricultura; e proteger os recursos naturais. Também se dedica à ajuda de emergência em casos de conflitos armados e desastres naturais, procurando auxiliar as vítimas tanto mediante a ajuda imediata como pela reabilitação de longo prazo das comunidades, proporcionando alimentação, abrigo temporário, água limpa, serviços de higiene, cuidados médicos, planeamento familiar e serviços de saúde, sementes e alfaias, etc. No âmbito do desenvolvimento económico, os programas da CARE apoiam as famílias pobres, estimulando a prática de actividades geradoras de dinheiro, especialmente aquelas que têm por base o trabalho das mulheres. No âmbito dos cuidados de saúde, a CARE desenvolve um largo leque de actividades, desde programas de nutrição e educação, a cuidados de saúde reprodutiva (cuidados pré-natais e apoio a partos). Em 2005, proporcionou assistência de emergência a cerca de dez milhões e meio de pessoas, com ênfase nos mais vulneráveis, especialmente mulheres e crianças. Estava

¹⁹⁹ Nomeadamente durante a II Grande Guerra, por não ter denunciado a situação em que se encontravam os judeus nos campos de concentração alemães.

à data da elaboração deste trabalho envolvida em oitenta e oito programas de ajuda de emergência.²⁰⁰

OXFAM International

A Oxfam International é uma “confederação internacional” de 13 organizações independentes dedicadas ao combate à pobreza e à injustiça no mundo, num esforço colectivo inserido num movimento que entende que devem ser dadas respostas globais aos problemas globais. Como as restantes ONGI aqui citadas, dedica-se tanto a programas de desenvolvimento (educação, género, VIH/SIDA e Direitos Humanos) como a emergências complexas, centrando a sua actividade em assuntos relacionados com o fornecimento de água às populações necessitadas e em assuntos de higiene. Dedicase ainda à investigação e à promoção de campanhas em favor de um mundo mais justo. Opera num leque muito alargado de actividades, desde assuntos relacionados com comércio, conflitos, dívida e ajuda ao desenvolvimento, até à educação, num sistema de parceiras com mais de 3 250 organizações em cerca de 100 países. Utilizando jargão do meio, é uma organização simultaneamente *hands on* e de patrocínio.

International Save the Children Alliance

A International Save the Children Alliance, mais conhecida apenas por *Save the Children*, foi oficialmente fundada em 1920 no rescaldo da I Grande guerra. Tornou-se na maior organização mundial independente para a infância, com organizações em vinte e oito países e trabalhando na defesa das crianças, na melhoria das suas vidas e no respeito pelos seus direitos em mais de 110 países.²⁰¹ As suas actividades estendem-se desde a ajuda em emergências ao desenvolvimento de longo prazo, assegurando e protegendo os direitos das crianças à alimentação, ao abrigo,

²⁰⁰ http://www.care.org/careswork/projects/tindex_1.asp [referência de 12 de Janeiro de 2007].

²⁰¹ Em 1977, várias das organizações Save the Children formaram a International Save the Children Alliance, para coordenarem o patrocínio internacional da causa da ajuda às crianças em situações difíceis.

aos cuidados de saúde, à educação e à sua libertação da violência, abusos e exploração.²⁰²

No seguimento das intervenções em emergências, a Save the Children continua o seu apoio na busca de soluções sustentáveis de longo prazo que beneficiem as crianças e as comunidades nos anos que se seguem, apoiando as escolas, os serviços de saúde das comunidades e outras infra-estruturas numa perspectiva de futuro. Trabalha presentemente em mais de 20 países em recuperação de situações de emergência, tanto de conflitos armados como de desastres naturais. Desenvolve iniciativas que por vezes se alargam por décadas, para melhorar as situação das crianças, contribuindo para que não se repitam situações de crise e os desafios recorrentes da instabilidade e da pobreza.

À semelhança do já referido para outras organizações, a Save the Children trabalha não somente com os governos e organizações locais, nacionais e internacionais para melhorar as vidas das pessoas (*hands on*), mas também para influenciar políticas e práticas, com o objectivo de persuadir aqueles com poder e influência para criar um mundo melhor para as crianças. O seu financiamento provém de uma grande variedade de fontes, desde indivíduos, fundações, governos e empresas.

Médicos sem Fronteiras (MSF)

Os Médicos sem Fronteiras (MSF) são uma organização humanitária não governamental e de âmbito internacional. Foi fundada em 1971 por dissidentes do ICRC, que não concordavam com a política de silêncio seguida por aquela Organização, nem com a sua intransigência perante a necessidade do consentimento das facções beligerantes para levar a cabo acções humanitárias. Os MSF foram criados com um duplo objectivo. Por um lado, pretendiam fornecer assistência médica de emergência a populações necessitadas, e, por outro, queriam prestar publicamente testemunho sobre as situações calamitosas a que essas populações estavam sujeitas.

²⁰² http://www.savethechildren.net/alliance/about_us/mission_vision/index.html [referência de 12 de Janeiro de 2007].

São várias as tarefas de que os MSF se têm ocupado no contexto das respostas a emergências complexas. Salienta-se a prestação de cuidados de saúde, reabilitação de hospitais e clínicas, prática de cirurgia, combate a epidemias, campanhas de vacinação, operação de centros de alimentação para crianças subnutridas, e cuidados de saúde mental. Têm colaborado também com as autoridades locais na prestação de cuidados médicos e na reabilitação de hospitais e dispensários, em programas de vacinação, de fornecimento de água potável e de projectos sanitários. Actualmente, constituem uma rede internacional com secções nacionais em 19 países e que proporciona cuidados de saúde a populações em perigo em mais de setenta.²⁰³

Cabe também referir o seu envolvimento em projectos de longo prazo, nomeadamente no tratamento de pacientes com doenças infecciosas como a tuberculose, a doença do sono, o VIH/SIDA, e o fornecimento de cuidados médicos e psicológicos a grupos marginalizados, como os meninos da rua. Estão particularmente preparados para serem a primeira organização humanitária a acudir a emergências, não só devido a uma sólida capacidade logística, mas também por disporem de equipas de emergência devidamente apetrechadas com *kits* médicos para projecções rápidas, que podem incluir salas de operações. Os MSF têm provas dadas no campo da epidemiologia, tendo sido chamados em várias ocasiões para monitorar, diagnosticar e controlar surtos de doenças, como a cólera, meningite e sarampo.

A decisão dos MSF para intervenção num Estado ou crise baseia-se somente na avaliação das necessidades das populações, não incluindo critérios de natureza política, económica, ou religiosa, não adoptando partido nem actuando segundo as exigências de governos ou facções combatentes. Reservam-se o direito de se pronunciarem contra as causas do sofrimento e sobre os obstáculos colocados ao fornecimento de ajuda. Presume-se que os voluntários dos MSF levem as preocupações dos seus pacientes aos governos, às Nações Unidas, às várias instâncias internacionais e à comunicação social.

Em oposição ao ICRC, que faz ponto de honra da discrição, os MSF defendem que, para além de testemunharem devem também pronunciarem-se, tanto em privado como publicamente, acerca da situação das populações para quem

²⁰³ Anualmente, mais de 3 800 médicos, enfermeiros, logísticos, especialistas em água e higiene, administradores e outros profissionais de saúde e de outras especialidades iniciam funções no terreno, trabalhando com mais de 22 500 profissionais recrutados localmente para prestar cuidados de saúde.

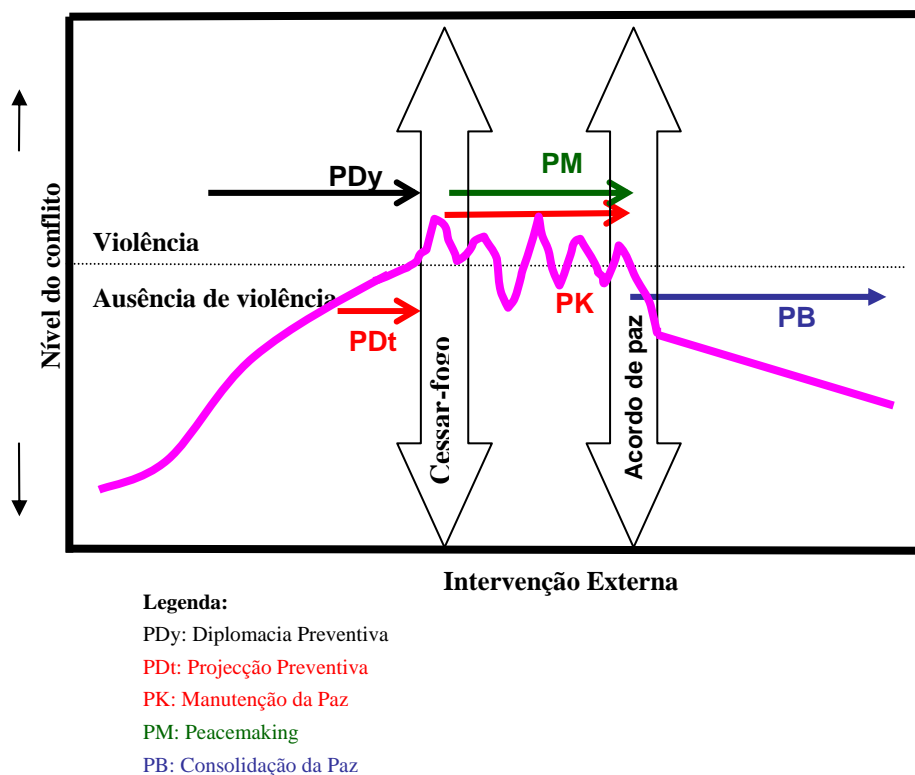
trabalham. Foram várias as ocasiões em que voluntários do MSF denunciaram violações do Direito Internacional Humanitário que testemunharam. Ao proceder desta forma, consideram que contribuem para aliviar o sofrimento humano, proteger a vida e a saúde e para assegurar o respeito pelos seres humanos e seus direitos fundamentais. Cerca de 80 por cento do seu orçamento provem do público em geral, sendo os restantes 20 por cento oriundos de agências internacionais e governos.²⁰⁴

²⁰⁴ <http://www.doctorswithoutborders.org/aboutus/index.cfm> [referência de 14 de Dezembro de 2006].

Apêndice G – Processo da Resolução de Conflitos

Fonte: BRANCO (2004: 121).

O PROCESSO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS



A “Resolução de Conflitos” é um processo que cobre as quatro principais actividades identificadas por Boutros-Ghali na Agenda para a Paz, isto é, a Diplomacia Preventiva/Prevenção de Conflitos, *Peacemaking*, *Peacekeeping* e *Peacebuilding*. Estas actividades podem ser ordenadas cronologicamente durante as três fases em que se pode desenvolver um conflito, isto é, escalada (não violenta), violência e descenso (não violenta). A “Prevenção de Conflitos” ocorre durante a fase de escalada, e tem por objectivo evitar a deflagração do conflito em violência; o *Peacemaking* e o *Peacekeeping* são actividades características do período em que predomina a violência. O *Peacekeeping* visa evitar/conter a confrontação armada entre as facções litigantes, enquanto se procura uma solução política para o conflito recorrendo aos meios diplomáticos, isto é, ao *Peacemaking*. O *Peacekeeping* segue-se normalmente a cessar-fogos, os quais, por natureza, são acordos voláteis e

precários. Até se atingir um acordo político, o *Peacekeeping* e o *Peacemaking* coexistem, trabalhando em benefício mútuo. Quando a gestão de conflitos é bem sucedida, ao *peacekeeping* segue-se o *peacebuilding*. A Figura 1 ilustra a articulação destas actividades com as fases de um conflito. Algumas destas actividades podem sobrepor-se durante certos períodos mantendo, contudo, a sua distinção conceptual.

Apêndice H – Problemas do acesso e da segurança humanitária

1. Na operação humanitária na Serra Leoa (1994 – Janeiro 2002)

a. O início da emergência humanitária (1994 - 15 Março 1996)

Em 1995, a Revolutionary United Front (RUF) já controlava grandes regiões do país, sobretudo o Leste e o Sudeste, movimentando-se muito perto de Freetown. Este período caracterizou-se por uma insegurança generalizada causada pelas acções militares da RUF,²⁰⁵ e pela deterioração da situação humanitária. A ausência de acesso e de segurança humanitária impedia as OIG e ONGI de prestar ajuda às populações carenciadas. Os cerca de dois milhões de pessoas – perto de 50 % da população do país – obrigadas pela guerra a abandonar as suas residências, a maioria delas em fuga para as grandes cidades – Bo, Kenema e Makeni – tornaram a situação humanitária extremamente crítica.²⁰⁶ Destas, apenas 1.1 milhões recebiam assistência humanitária com alguma regularidade.²⁰⁷ A RUF via com hostilidade as organizações humanitárias, tendo feito frequentemente reféns os seus funcionários e tornando completamente inacessíveis a essas agências os territórios que controlava. Não só as auto-estradas que ligavam Freetown aos principais centros populacionais se encontravam intransitáveis, como as colunas humanitárias eram frequentemente assaltadas. Nas áreas controladas pelo governo – Freetown, Sul e Oeste do país – não havia restrições à actuação das agências humanitárias. O processo da ajuda foi profundamente afectado pelos frequentes movimentos de populações, incluindo os fluxos periódicos de refugiados que regressavam dos países vizinhos.

b. A presidência de Ahmed Kabbah (15 Março 1996 – 25 Março 1997)

Em 1996, após complexas negociações, realizaram-se eleições para a presidência da república que foram ganhas por Kabbah. A RUF dissociou-se do processo eleitoral e manteve a sua actividade militar. Mal assumiu funções, Kabbah iniciou negociações que levaram à assinatura de um acordo de paz com a RUF em

²⁰⁵ No início de 1995, a RUF sequestrou sete freiras e vários cidadãos nacionais e estrangeiros em diferentes partes do país. Este processo foi acompanhado pela destruição de quintas, do incêndio de armazéns de comida e do roubo de animais domésticos. Os ataques tiveram lugar na estação seca, impedindo os agricultores de fazer as colheitas.

²⁰⁶ A população total do país que estimava-se em cerca de 4 477 000.

²⁰⁷ Para informação circunstanciada sobre este assunto consultar o S/1995/975.

Abidjan, em Novembro de 1996. O acesso e a segurança humanitária agravaram-se nesse período, permanecendo apenas um objectivo o acesso às regiões controladas pela RUF.

c. O período da Junta (25 Março 1997 – 10 Março 1998)

Em 25 de Maio de 1997, Kabbah foi deposto por um golpe de estado e refugiou-se na Guiné Conacri. Acompanharam-no na fuga todas as missões diplomáticas instaladas em Freetown, as agências da ONU e algumas ONGI.²⁰⁸ Com a RUF instalada na capital, os ataques às agências humanitárias reduziram-se substancialmente, passando as ONGI e o ICRC a movimentarem-se nas regiões controladas pela RUF com uma liberdade que nunca tinham tido, particularmente nos primeiros tempos de vigência da Junta (AFRC/RUF), em contraste com o ambiente vivido em Freetown, onde eram frequentemente vítimas de assédio, ataques e assaltos. O reinado da Junta em Freetown chegou ao fim através de uma acção militar da ECOMOG que repôs Kabbah novamente no poder, em Março de 1998. O reduzido tempo de permanência da Junta no poder, assim como a continuada falta de segurança humanitária não permitiram a reversão da situação humanitária.

d. Do regresso de Kabbah a Freetown até ao fim da guerra civil (10 Março 1998 - Janeiro 2002)

Com o regresso de Kabbah ao poder inverteram-se as posições e as agências humanitárias voltaram a perder o acesso às áreas sob controlo da RUF, situação que se manteve até ao fim guerra. O ano de 1998 terá sido, porventura, o período mais confuso de todo o conflito. Após uma derrota quase decisiva inflingida pelas forças da ECOMOG, as forças da SLA/RUF conseguiram recompor-se e adquirir a iniciativa militar, no final de 1998. Nessa data, havia novamente cerca de 280 000 refugiados da Serra Leoa na região de Gueckédou e Fourécariah (Apêndice K – Mapa da Serra Leoa e partes relevantes da Guiné Conacri), o mesmo número que três

²⁰⁸ A avaliação do acesso e da segurança humanitária foi vítima das conveniências de cada um dos grupos humanitários que, entretanto, se tinha constituído. Enquanto que o grupo das organizações que tinham acompanhado o governo no seu exílio em Conacri argumentava que a Serra Leoa era um sítio demasiado perigoso para operações de paz, referindo-se fundamentalmente à situação em Freetown, ao ponto de algumas delas defenderem sanções internacionais contra a Junta; o grupo que continuava a operar no interior do país salientava as condições de segurança favoráveis para se distribuir ajuda

anos antes.²⁰⁹ O Norte da Serra Leoa tinha-se transformado numa zona de terror, numa “terra de ninguém”. A autoridade do governo era inexistente, não podendo a ECOMOG e as agências humanitárias operar livremente na maior parte do território, (Hirsch, 2001, p. 75).²¹⁰ Em Freetown, a situação do governo não era nada fácil.²¹¹ Durante a presença da RUF na capital, os ministérios e as instalações das ONGI foram assaltados e destruídos, não restando nada ou quase nada. O governo encontrava-se incapacitado para fornecer os serviços básicos às populações. À semelhança do que já tinha acontecido, o recomeço das hostilidades em 1998 impossibilitou o acesso das organizações humanitárias às populações nos territórios controlados pela RUF, numa área superior à dos períodos antecedentes. Em Janeiro de 1999 as forças da SLA/RUF assaltaram Freetown tendo estado prestes a conquistá-la.²¹² Alguns sectores do Exército da Serra Leoa juntaram-se então à RUF, passando a controlar praticamente todo o país.

Em 7 de Julho de 1999, quando o governo e a RUF assinaram o acordo de paz de Lomé, em que se comprometeram, entre outras coisas, a permitir o livre acesso das agências humanitárias a qualquer parte do território,²¹³ a RUF controlava mais de dois terços do país (incluindo as regiões dos diamantes). A assinatura do acordo de paz teve um impacto positivo imediato no acesso humanitário.²¹⁴ Contudo, este teve de ser sempre cuidadosamente negociado, estando as agências humanitárias cientes que ao primeiro abuso todo o esforço poderia ser posto em causa (Porter, 2003,

humanitária fora da capital, muito em particular nas zonas rurais, as quais seriam então melhores do que nunca, devido à mudança das forças da RUF para a capital.

²⁰⁹ UNHCR (1998). Gueckédou e Fourécariah são duas regiões na Guiné Conacri próximas da fronteira com a Serra Leoa. A primeira a Sul de Conacri e a segunda na fronteira Oeste com a Serra Leoa.

²¹⁰ Sobre esta questão ver, por exemplo, o relatório do SG (S/1998/960).

²¹¹ A situação era dramática ao ponto dos ministros não terem transportes, tendo de pedir boleias para irem a encontros e reuniões (Hirsch, 2001: 76).

²¹² Com o avanço da RUF sobre a capital no final de 1998 a maioria dos membros da comunidade internacional presentes no território, incluindo a UNOMSIL, foi evacuada de Freetown nos últimos dias do ano. A AFRC/RUF entraram na cidade em 6 de Janeiro de 1999, matando mais de 5000 pessoas...membros dos funcionários locais e ICRC foram assediados pelas tropas da ECOMOG.

²¹³ O acordo de Lomé continha as provisões típicas de um *comprehensive settlement* (DDR, fim das hostilidades, libertação de prisioneiros, regresso dos refugiados, promoção dos direitos humanos, Comissão da verdade, etc.).

²¹⁴ Após a assinatura do acordo verificou-se um elevado optimismo. No espaço de duas semanas, o SG dava conta de uma cooperação sem precedentes entre a RUF, o governo e a comunidade internacional (S/1999/836).

25).²¹⁵ Em Dezembro de 1999, começou a tornar-se claro que o processo de paz não iria longe: a Serra Leoa continuava dividida em regiões sob o controlo da ECOMOG e da RUF; continuavam os assaltos aos funcionários humanitários, tendo sido detidos dez funcionários dos MSF; em Janeiro de 2000, as forças da RUF, não só boicotaram o processo de DDR em curso ao não entregarem o armamento de acordo com o compromisso assumido, como atacaram um contingente da UNAMSIL, forçando os militares a renderem-se e a entregarem o armamento e equipamento.²¹⁶

No período que se seguiu à deterioração do processo de paz, em Maio de 2000, a maioria das agências humanitárias foi forçada a evacuar do país e a assistência humanitária foi temporariamente suspensa. Com efeito, no início da crise de Maio todas as agências evacuaram os seus funcionários das áreas sob controlo da RUF. Quase nenhuma delas regressaria até Fevereiro de 2001, quando terminaram as hostilidades, tendo a maioria das regiões permanecido sem assistência humanitária por mais de um ano.²¹⁷ As agências humanitárias só recomeçariam as suas actividades nas zonas afectadas na segunda metade de 2000, após a celebração do cessar-fogo em Abuja, com o qual foi dada por terminada a guerra civil.²¹⁸

e. Após a guerra civil

Com o fim da guerra civil a tarefa das agências humanitárias ficou facilitada, podendo finalmente aceder às áreas controladas pela RUF. As dezenas de milhar de habitantes até aí inacessíveis passaram a receber assistência alimentar, apoio médico e outros tipos de assistência, de um modo continuado.²¹⁹ O fim da guerra civil deu início a um processo de consolidação da paz, que se traduziu na reconciliação entre a ONU “política” e a comunidade humanitária, e em que foi possível compatibilizar os objectivos políticos, humanitários e de desenvolvimento.

²¹⁵ Entrevista de Porter a Andrew Cox (antigo oficial de assuntos humanitários do OCHA para a Serra Leoa), em Nova Iorque.

²¹⁶ Como consequência desse desaire o mandato da UNAMSIL foi revisto em 7 de Fevereiro de 2000 e o seu efectivo aumentado.

²¹⁷ Sobre a situação política e militar no início do segundo trimestre do ano na Serra Leoa, consultar o ICG (2001).

²¹⁸ Sierra Leone – Complex Emergency Situation Report #1 (FY2001), 20 Abril, 2001, p. 1.

²¹⁹ Idem.

2. Na operação humanitária no Darfur (Abril 2004 – Dezembro 2006)

Conquanto o ambiente na região do Darfur seja pouco favorável à actuação das agências humanitárias, o acesso e a segurança humanitária têm variado ao longo do tempo e conforme o local. Enquanto que o Darfur do Sul era um “ponto quente” em 2004, no início de 2006 passou a ser considerado muito mais seguro que o Darfur Ocidental, onde a situação se complicou por causa das lutas transfronteiriças com o Chade.²²⁰ Contribuíram para a obstrução do acesso e insegurança humanitária das OIG e ONGI: os confrontos entre as diferentes facções beligerantes (SLA e JEM, por um lado, *Janjaweed* e forças governamentais, por outro); o fraccionamento dos grupos rebeldes, conduzindo a lutas fratricidas entre clãs; a ausência de lei e ordem responsável pela criminalidade e banditismo; os ataques transfronteiriços das milícias, como os *Chadian Opposition Groups*, que transitam constantemente entre o Darfur e o Chade, e actuam com o apoio de grupos de milícias locais; e, por fim, a grande disponibilidade de armas na região. No final de 2006, o registo do acesso humanitário era o pior desde Abril de 2004. Estima-se que tenham sido deslocadas, entre Janeiro e Março de 2006, mais de 200 000 pessoas, encontrando-se muitas delas em locais inacessíveis às agências humanitárias. No último semestre desse ano os combates foram responsáveis pela movimentação de mais de 250 000 pessoas, muitas delas em fuga pela segunda ou terceira vez. Os repetidos ataques militares, a mudança permanente das linhas de confrontação e a existência de uma miríade de grupos armados comprometeram seriamente o acesso e o apoio das agências humanitárias às populações.

Naquele ano de 2006 foram mortos 13 funcionários humanitários, mais do que o total dos dois anos anteriores. A sua perda teve consequências directas nas operações humanitárias no Darfur. O assassinato de três engenheiros hidráulicos governamentais no Darfur Ocidental, em Julho de 2006, levou a uma suspensão temporária do fornecimento de água e das actividades sanitárias nos campos de refugiados.²²¹ O aumento dos incidentes com as organizações humanitárias em 2006 traduziu-se, nalguns casos, na suspensão de actividades.²²² Só na primeira semana de

²²⁰ Nalgumas circunstâncias os funcionários humanitários tiveram de passar a utilizar o helicóptero como meio de transporte.

²²¹ Nove trabalhadores do mesmo departamento governamental foram raptados no Darfur do Sul, em Novembro de 2006, encontrando-se cinco ainda desaparecidos.

²²² Por exemplo, na sequência do roubo de viaturas e da captura dos respectivos condutores da *Relief International* (RI) das suas instalações em Tawila, a 11 de Agosto (Darfur Norte), a RI e a *Save the*

Dezembro de 2006 verificou-se a retirada do dispositivo humanitário em cinco áreas principais: El Fasher e Kutum no Darfur Norte; El Daein e Shearia no Darfur Sul; e Kulbus no Darfur Ocidental.²²³ A saída das agências humanitárias, que se tem tornado um acontecimento cada vez mais frequente, impossibilita uma resposta humanitária massiva.²²⁴ Também a AMIS, no Darfur Norte, não se livrou desta vaga de ataques quando escoltava colunas humanitárias.²²⁵ Mesmo nas áreas sob controlo governamental, as agências humanitárias têm sido vítimas de assédio, detenção arbitrária e intimidação por parte dos agentes governamentais, evidenciando o reduzido empenhamento do GoS em honrar os seus compromissos e responsabilidades em matéria de protecção das agências internacionais. Tudo isto se enquadra numa ofensiva governamental contra as agências humanitárias, iniciada em Fevereiro de 2006 com a aprovação de uma lei que regula a actividade das ONGI no país.

3. Na operação humanitária no Afeganistão (Dezembro 2001 - Janeiro 2007)

O clima de insegurança no Afeganistão tem-se vindo a agravar de um modo consistente desde o derrube do regime Talibã, tendo o número de ataques levados a cabo pelos chamados elementos anti-governo ligados aos Talibãs, al-Qaeda, Hezb-i-Islami, etc., sobretudo no Sul e no Leste do país, atingido em 2006 um recorde sem precedentes. Os ataques contra a comunidade humanitária (ONU, ICRC e ONG) passaram de um por mês em 2005 para quase um por dia em 2006. Enquanto Cabul, sob a protecção da ISAF, permaneceu relativamente calma, os ataques fora desta cidade escalaram exponencialmente. Das 32 províncias que constituem o Afeganistão, 16 foram consideradas de alto risco para a assistência humanitária, três de risco médio e cinco foram palco de intensas lutas inter clãs. Apenas oito

Children/Suécia suspenderam todas as suas actividades em Tawila, não ficando nessa região nenhuma ONGI. A suspensão de actividades das ONGI alargou-se às regiões de Tabit e a sul de El Fasher (Darfur Norte).

²²³ A síntese dos acontecimentos ocorridos em 2006 com impacto na segurança humanitária teve por base o relatório da OCHA, de Fevereiro de 2007, publicado em Cartum (*Violence against humanitarian workers in Darfur*).

²²⁴ Nos últimos seis meses de 2006, 30 ONGI e respectivas instalações foram atacadas por grupos armados. Mais de 400 trabalhadores humanitários foram forçados a mudarem 31 vezes de local nos três “estados” do Darfur, tanto de zonas controladas pelos rebeldes como em cidades administradas pelo governo, como no caso das capitais de “estado” El Fasher e El Geneina.

²²⁵ A 19 de Agosto um grupo não identificado de homens armados atacou uma coluna de combustível da AMIS, no caminho de El Nahud para El Fasher, no Darfur Norte, matando dois *peacekeepers* da AMIS e ferindo outros três.

províncias foram consideradas relativamente seguras.²²⁶ Só na primeira metade de 2006, o número de funcionários humanitários mortos igualou o total de 2005, tendo-se tornado no conflito mais letal para as organizações humanitárias;²²⁷ foram vítimas da violência não apenas os funcionários estrangeiros mas também os seus funcionários locais. Entre Janeiro e Novembro de 2006, mais de 30 funcionários afegãos das ONG foram assaltados e/ou mortos enquanto efectuavam o seu trabalho humanitário (IRIN, 16 Novembro 2006).

Muitas agências humanitárias foram assim forçadas a restringir os seus movimentos nas províncias onde prevalece a insegurança.²²⁸ O aumento da insegurança minou não só os esforços de reconstrução em curso como também as acções de assistência humanitária.²²⁹ As restrições colocadas ao acesso humanitário fizeram com que os projectos em desenvolvimento nas regiões mais remotas tivessem de ser abandonados.²³⁰ O impacto do cancelamento destes projectos na vida das populações é dramático. Um inquérito levado a cabo no Outono de 2003 às dez maiores agências humanitárias a operar no Afeganistão estimava que o cancelamento

²²⁶ [Referência 2 de Janeiro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/10162003_afghanistan.asp. Ver também o Apêndice P (Mapa de acesso humanitário no Darfur), referente a Janeiro de 2007.

²²⁷ Em 2004 foram mortos 28 funcionários humanitários e em 2005 foram 31.

²²⁸ Um relatório da OCHA aponta vários exemplos dos efeitos da violência contra as agências humanitárias. A Christian Aid que trabalhava nas províncias de Farah, Badghis e Faryab reduziu consideravelmente as suas operações, suspendeu a execução de projectos em vários distritos e proibiu o seu pessoal de permanecer em zonas de alto risco; algumas agências humanitárias impediram o seu pessoal feminino de se deslocar no território devido aos riscos adicionais com que se deparavam; todas as agências notaram que a insegurança afectou grandemente a qualidade dos seus projectos e que nas áreas onde os programas continuam, a insegurança mina a eficácia pelo aumento dos custos e pela restrição das capacidades para os implementar e monitorizar adequadamente; quase todas as agências humanitárias a trabalhar no sul e sudeste referem que os conflitos armados têm produzido graves consequências nas suas operações. Por exemplo, a Islamic Relief e a BRAC foram forçadas a fecharem os seus programas em Helmand e a Mercy Corps não consegue enviar expatriados para esta província; a World Vision reduziu as suas actividades em Badghis e Ghor depois de quatro dos seus funcionários terem sido mortos; a ACSF e os seus parceiros e muitas outras ONG nacionais reduziram as suas actividades em Uruzgan, Zabul, Helmand e Paktika. Algumas ONGI como a Oxfam, a SERVE e a Tear Fund permanecem nestas províncias, mas com actividade extremamente reduzida e a funcionar em circunstâncias extremamente difíceis. Permanecem em funcionamento ainda algumas agências em áreas inseguras, apesar dos riscos consideráveis que correm.

²²⁹ Apenas um por cento das necessidades de reconstrução foram atingidas. Para mais informações sobre estas situações, consultar *Good Intentions Will Not Pave the Path To Peace*, CARE (15 Setembro, 2003).

²³⁰ Um exemplo ocorreu no domínio da saúde onde foram abandonados o programa de tratamento da tuberculose e da maternidade segura (o Afeganistão tem uma das mais altas taxas de mortalidade do mundo), causando a morte de várias dezenas de civis, que não puderam ser tratados devido às restrições impostas pela falta de acesso.

ou atraso de projectos de ajuda motivados por preocupações com a segurança deixou de beneficiar mais de 600 000 Afegãos (Henghuber, 2004: 41).

Apêndice J – Cronologia do conflito na Serra Leoa

Fonte: Traduzido e adaptado de Hirshch (2001).

- 1992 Janeiro Operações desenvolvidas por forças rebeldes nas regiões diamantíferas do sudeste do país apontam para uma nova estratégia de ataque a objectivos de interesse económico vital.
- Abril, 29 Oficiais subalternos fazem um golpe de estado sem derramamento de sangue e criam o Conselho de Governo Nacional Provisório (CGNP/NPRC), elegendo seu presidente o capitão Valentine Strasser.
- Novembro O CGNP lança uma grande ofensiva contra a Frente Revolucionária Unida (FRU/RUF), obrigando à saída dos rebeldes das áreas de diamantes do sudeste e, durante alguns meses, a que se refugiem na vizinha Libéria. Aqui, os rebeldes terão recebido apoio significativo da facção da Frente Nacional Patriótica da Libéria (FNPL/NPFL) liderada por Charles Taylor.
- 1993 Março Os guerrilheiros reagrupam-se e intensificam os seus ataques a aldeias, provocando número crescente de baixas. Dois batalhões de soldados nigerianos são enviados de Monróvia para Freetown, em apoio de Strasser. *Alpha Jets* nigerianos são estacionados em Freetown, para operações de bombardeamento à FNPL de Taylor.
- 1994 Janeiro O CGNP inicia uma campanha de recrutamento, incorporando jovens e órfãos, acima dos 12 anos e sem educação formal. As fileiras chegam aos 12 000. Os novos recrutas pilham e saqueiam vilas e aldeias por todo o país, acabando por serem conhecidos por *sobel*s, por servirem como soldados durante o dia e rebeldes à noite.
- Setembro A Nigéria e a Serra Leoa acordam um Pacto de Defesa Mútua.
- 1995 Janeiro, 6 Strasser propõe à RUF um plano de paz ameaçando com a intensificação de acções militares caso os rebeldes o recusem.
- Janeiro, 10 Uma delegação de representantes da sociedade civil vai à Libéria, para negociações com representantes da RUF.
- Janeiro, 18 e 19 A RUF toma de assalto as minas Sierra Rutile e Sieromco, afectando seriamente a base de rendimentos governamentais, no meio de um drástico programa de ajustamento estrutural.
- Janeiro, 26 O Conselho de Governo Nacional Provisório

		(CGNP) promove a mobilização de polícias e de militares para combater a RUF, cujas forças estão a 40 quilómetros de Freetown.
	Fevereiro, 1	O CGNP pede ao Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que organize um encontro com a RUF.
	Fevereiro	Guerrilheiros da RUF avançam em direcção à capital. O CGPN depende em grande medida dos 2 000 nigerianos estacionados em Freetown. Os guardas de segurança <i>gurkas</i> retiram-se depois da morte do seu comandante. A ONU nomeia Berhanu Dinka seu enviado especial para a negociação de uma solução para o conflito.
	Março	Strasser estabelece um contrato com a empresa privada de segurança sul-africana <i>Executive Outcomes</i> (EO), para assessoria de segurança. Comandadas pelo antigo militar sul-africano Eeben Barlow, a EO tinha estado envolvida em operações secretas em Moçambique e em Angola. A EO começa programas de treino com o Exército da Serra Leoa.
	Março, 19	As Forças Armadas, com apoio aéreo próximo fornecido pela EO, retomam Moyamba.
	Abril, 27	Strasser revoga a interdição de partidos políticos e oferece uma amnistia à FRU.
	Maió	A EO junta-se a militares nigerianos e ganeses na defesa de Freetown, obrigando a RUF a recuar.
	Agosto, 16 a 20	Reúne-se a Conferência Nacional Consultiva (Bintumani I), sendo marcadas eleições para Fevereiro de 1996.
	Dezembro	A EO amplia as suas operações para áreas rurais, retomando as zonas diamantíferas, e inicia a cooperação com a milícia tradicional <i>Kamajor</i> (<i>caçador</i> , em língua mende; forças controladas por dirigentes mende), uma organização de defesa local, fornecendo-lhe treino e apoio logístico.
1996	Janeiro, início do mês	A EO retoma a mina Sierra Rutile. Os Kamajor e a EO enfrentam a RUF nos seus bastiões rurais.
	Janeiro, 16	O brigadeiro Julius Maada Bio substitui Strasser na presidência do CGNP e promete que as eleições se realizarão na altura prevista. As vendedeiras do Mercado de Freetown fazem uma marcha pela cidade, ameaçando denunciar políticos corruptos que receberiam dinheiro dos militares para suspender o processo eleitoral.
	Fevereiro, 26 e 27	Realizam-se eleições legislativas e presidenciais, com participação de 13 partidos políticos. Nenhum dos candidatos presidenciais obtém os necessários 55% dos

	votos.
Março, 15	Na segunda volta das presidenciais, Ahmad Tejjan Kabbah, do Partido Popular da Serra Leoa (PPSL/SLPP) vence Jobo Karefa Smart, do Partido Popular Nacional Unido (PPNU/UNPP).
Março, 17	Kabbah é proclamado vencedor das presidenciais, com 59,9%. O seu opositor, Karefa Smart, alega fraude generalizada. No governo Kabbah, a EO mantém a cooperação com os Kamajor, que se transformam numa organização política e militar cada vez mais forte. O seu antigo líder, Sam Hinga Norman, é nomeado vice-ministro da Defesa.
Março 25-26	Em negociações em Yamoussoukro, na Costa do Marfim, Bio e Sankoh confirmam a manutenção da trégua em vigor há dois meses e a entrega directa de ajuda humanitária a áreas sob controlo da RUF. Sankoh aceita reunir-se com o próximo governo, para continuação de negociações.
Março, 29	Julius Bio transfere o poder para o governo civil e Kabbah toma posse na presidência.
Abril, 22	Sankoh e Kabbah iniciam conversações de paz em Yamoussoukro, na Costa do Marfim.
Abril, 23	Kabbah e Sankoh acordam um cessar-fogo por tempo indefinido. Três grupos de trabalho reúnem-se de 6 a 28 de Maio em Abidjan, onde é formulado uma proposta de acordo de paz.
Maio, 29	São suspensas as negociações para um acordo de paz, por causa de um contencioso sobre a retirada das forças estrangeiras e da EO da Serra Leoa.
Julho	Agrava-se o descontentamento nas Forças Armadas, depois do anúncio de um plano para redução drástica dos efectivos e da ração de arroz, a par de dúvidas sobre o sistema de pensões.
Agosto	Ataques das forças nigerianas e da EO aumentam a pressão sobre a RUF. A Organização com sede em Londres <i>International Alert</i> tenta reavivar as negociações entre Kabbah e a RUF na Costa do Marfim.
Setembro	A EO cobra 1,8 milhões de dólares mensais pelos serviços de menos de cem efectivos, juntamente com dois helicópteros de fabrico russo e logística. Em resultado de pressões pelo FMI, para redução das despesas governamentais, Kabbah renegoceia a mensalidade paga à EO. Fontes independentes dizem que o governo deve 30 milhões de dólares legados pelo Conselho de Governo Nacional Provisório (CGNP/NPRC).

	Setembro, 9	É detectada e abortada uma intentona contra o governo Kabbah. O major Johnny Paul Koroma é detido.
	Setembro, 16	O governo aprova o pedido de Sankoh de regresso à região de Kailahun para auscultar os seus comandantes sobre a proposta de plano de paz.
	Outubro, 24	O presidente Henri Conan Bédié da Costa do Marfim reitera apelos para o regresso de Sankoh à Serra Leoa.
	Novembro, 15	O governo aprova uma amnistia geral para os guerrilheiros da RUF, no âmbito do acordo de paz.
	Novembro, 30	Kabbah e Sankoh assinam o Acordo de Paz de Abidjan, que tem como patronos morais a ONU, a Commonwealth, a Organização da Unidade Africana (OUA) e o governo da Costa do Marfim. Pelo acordo, a EO deverá retirar-se depois da criação de um grupo neutro de fiscalização. Uma empresa filiada da EO, a britânica <i>Lifeguard</i> , renova contratos de segurança com várias empresas mineiras.
	Dezembro, 19	A Comissão para a Consolidação da Paz (CCP) é formalmente instituída em Freetown, na presença dos representantes da RUF Ibrahim Deen-Jalloh e Faya Musa.
1997	Janeiro, 31	A EO sai oficialmente da Serra Leoa. A CCP mostra-se incapaz de montar um plano de desarmamento, pois Sankoh não nomeia representantes para a subcomissão de desarmamento e desmobilização, e o processo vacila.
	Fevereiro, 3	O ACNUR inicia a repatriação de refugiados serraleoneses na Libéria. Os últimos efectivos da EO deixam a Serra Leoa.
	Março, 6	Foday Sankoh vai secretamente a Lagos, na Nigéria, alegadamente para comprar armas. É detido no parque de estacionamento do aeroporto internacional de Lagos, por posse ilegal de armamento. A pedido de Kabbah, o presidente Sani Abacha aceita reter Sankoh na Nigéria.
	Março, 7	A Serra Leoa e a Nigéria renovam o Acordo de Defesa Mútua de 1994.
	Abril, 17	O Reino Unido e a Serra Leoa assinam um acordo para treino de dois batalhões serraleoneses por militares britânicos.
	Maiio, 8	O FMI atribui um empréstimo de 14 milhões de dólares à Serra Leoa, em reconhecimento dos progressos no cumprimento dos objectivos económicos.
	Maiio, 25	Um grupo de oficiais subalternos lança um golpe de estado. O major Johnny Paul Koroma e centenas de outros detidos são libertados da prisão. Koroma assume a liderança, na qualidade de presidente do Conselho Revolucionário das Forças Armadas (CRFA/AFRC).

- Kabbah foge para a Guiné. Há saque e pilhagem generalizados, abate e maus-tratos de civis, incluindo membros do governo Kabbah. O ministério das Finanças é incendiado.
- Maio, 26 Numa operação nocturna, um contingente nigeriano e guineense a mando da ECOMOG, o Grupo de Monitorização da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), aterra nos aeroportos de Hastings e Lungi, onde monta postos de controlo.
- Maio, 27 O CRFA suspende a Constituição da Serra Leoa e proíbe os partidos políticos.
- Maio, 28 O comando superior da RUF dá ordens para que os seus combatentes apoiem o CRFA/AFRC.
- Maio, 29 Soldados fiéis ao CRFA/AFRC assumem o controlo das minas de diamantes de Koidu.
- Maio, 30 Fuzileiros norte-americanos retiram 900 pessoas de Freetown, para bordo do *USS Kearsarge*, fundeado ao largo, e depois para Conacri.
- Maio, 31 O Gana e a Guiné enviam tropas aerotransportadas em apoio dos contingentes nigerianos estacionados em Freetown. Trezentos estrangeiros residentes na Serra Leoa são retirados para um navio francês.
- Junho, 1 Fracassa uma tentativa nigeriana de deposição da junta serraleonesa, depois de 800 militares nigerianos e residentes estrangeiros ficarem retidos no hotel Mammy Yoko, debaixo de fogo e sob cerco pelas forças da junta. Um representante do CICV negocia a sua passagem em segurança. Os nigerianos retiram Sankoh do Hotel Sheraton em Abuja para um centro das forças de segurança.
- Junho, 1 O major Koroma convida Sankoh a aliar-se à junta e a FRU entra em Freetown como “Exército Popular” unificado. Koroma cria um conselho de governo do CRFA/AFRC, tendo Sankoh como seu vice-presidente.
- Junho, 2 Fuzileiros norte-americanos retiram mais 1.200 estrangeiros, incluindo os retidos no hotel Mammy Yoko, levando-os para Conacri. A cimeira da OUA realizada em Harare condena o golpe e pede a reposição imediata de Kabbah.
- Junho, 3 As forças do RUF/AFRC controlam Freetown. A Nigéria envia centenas de militares de avião de Monróvia para Lungi.
- Junho, 27 Os ministros dos Negócios Estrangeiros da CEDEAO reunidos em Conacri acordam um plano em três pontos para tentar persuadir a junta RUF/AFRC a demitir-se: diálogo, embargo e, se necessário, o recurso à força. É nomeado uma Comissão dos Quatro (C-4).

	Junho, 30	Dois mil combatentes da RUF chegam a Freetown, para apoio do CRFA/AFRC.
	Julho, 18 e 19	A Comissão dos Quatro da CEDEAO (composta pelos MNE da Nigéria, Costa do Marfim, Guiné e Gana) reúne-se em Abidjan com representantes do RUF/AFRC, para tentar negociar a reposição da legalidade constitucional.
	Julho, 19	Koroma anuncia na rádio serraleonesa que tenciona manter-se em funções até 2001. As negociações entram em colapso. A CEDEAO decreta um embargo aos abastecimentos militares à junta e os nigerianos montam um bloqueio naval a Freetown.
	Agosto, 29	A cimeira da CEDEAO em Abuja adopta sanções sobre produtos petrolíferos, importações de armamento e viagens internacionais pelos líderes do RUF/AFRC.
	Setembro, 25	A ONU acredita o presidente Kabbah enquanto chefe da delegação da Serra Leoa à Assembleia-geral das Nações Unidas.
	Outubro, 8	O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1132, decretando um embargo sobre armamento e outro equipamento militar, petróleo e derivados à Serra Leoa. A sua aplicação fica a cargo da CEDEAO, ao abrigo dos capítulos VII e VIII da Carta da ONU.
	Outubro, 23	Em negociações em Conacri entre a junta serraleonesa e o C-5 da CEDEAO, o RUF/AFRC aceita repor em funções Kabbah dentro de seis meses, em 22 de Abril de 1998.
	Novembro, 25	O representante especial do Secretário – geral da ONU, Francis Okelo, o secretário executivo da CEDEAO, Lansana Kouyaté, e o comandante da força da ECOMOG, o major-general Victor Malu, visitam Freetown. Manifestações orquestradas e exigência de libertação de Sankoh ameaçam o Acordo de Conacri.
	Dezembro, 9	A ECOMOG, o /AFRC, a RUF e grupos de defesa civil acordam um plano de desarmamento em 14 pontos.
1998	Janeiro, 18	Milicianos kamajor capturam a vila diamantífera de Tongo, retirando ao controlo do CRFA uma importante fonte de rendimento. A ofensiva kamajor no sudeste da Serra Leoa, é apoiada pelos nigerianos, tendo a empresa de segurança britânica Sandline alegadamente fornecido apoio de informações e logística.
	Janeiro, 18 a 25	Registam-se combates ferozes em Freetown.
	Fevereiro, 16	A ECOMOG anuncia que controla a península de Freetown.
	Fevereiro, 20	A ECOMOG detém o antigo presidente Joseph

	Momoh, em Freetown.
Março, 10	Acompanhado pelos presidentes Abacha da Nigéria e Lansana Conté da Guiné, bem como por outras altas entidades, Kabbah regressa a Freetown e é reposto na presidência. Os serviços de fiscalização aduaneira britânicos iniciam uma investigação ao papel da Sandline na Serra Leoa, assente na suspeita de envios ilegais de armamento.
Março, 16	O Conselho de Segurança da ONU adota a Resolução 1156, acabando com o embargo de petróleo e derivados à Serra Leoa. Kabbah proclama o estado de emergência nacional.
Março, 20	O presidente Kabbah anuncia a formação do seu terceiro gabinete de governo.
Março, 26	O parlamento da Serra Leoa reúne-se pela primeira vez desde o golpe de estado e ratifica a proclamação do estado de emergência.
Março, 30	Forças da ECOMOG avançam sobre o distrito de Kono, o último bastião do RUF/AFRC.
Abril, 17	O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1162, autorizando o desdobramento de dez oficiais de ligação e assessoria de segurança para a Serra Leoa, para reportarem sobre a situação militar e desenvolverem um plano de desdobramento ulterior da ONU, caso venha a ser necessário.
Maio, 6	São criados tribunais para julgamento de alegados conspiradores da junta. O Banco Mundial anuncia ajuda de emergência ao país, de 100 milhões de dólares.
Maio, 20	A ECOMOG anuncia que todas as capitais provinciais serraleonesas estão sob o seu “controlo efectivo”.
Maio, 22 a 30	O comandante da força da ECOMOG, major-general Timothy Shelpidi, oferece uma amnistia a todos os membros do CRFA/RUF que se apresentem e rendam. O governo toma medida similar.
Junho, 5	O Conselho de Segurança da ONU aprova a resolução 1171, revogando o embargo de armas à Serra Leoa e à ECOMOG mas mantendo-o para “forças não governamentais”. Decreta ainda a proibição de viagens para membros da antiga junta e da RUF.
Julho, 2	Em Abuja, Kabbah e o presidente Taylor da Libéria assinam um acordo de medidas de reforço de confiança, na presença do secretário-geral da ONU, Koffi Annan, e do presidente da CEDEAO, o antigo presidente nigeriano Abdusalami Abubakr.
Julho, 13	É adoptada a resolução 1181 do Conselho de Segurança, criando a Missão de Observação da ONU na

		Serra Leoa por um período inicial de seis meses.
Julho, 25		Sankoh é deportado pela Nigéria para a Serra Leoa.
Julho, 30		O secretário-geral da ONU convoca uma conferência especial em Nova Iorque sobre a Serra Leoa, para angariação de fundos para as operações da ECOMOG: desarmamento, desmobilização e reintegração, ajuda de emergência e reconstrução.
Agosto, 17		A RUF anuncia o início de uma campanha de terror contra civis, caso Sankoh seja mantido sob custódia governamental.
Setembro		Forças da ECOMOG e dos milicianos kamajor capturam quatro cidades do oriente do país (Joru, Mande-Kalema, Tokunbu e Nyama), num ataque de surpresa conjunto.
Setembro, final do mês	final	Caças-bombardeiros da ECOMOG destroem seis bases da RUF no distrito de Kailahun.
Outubro, 1		A Força de Defesa Civil (FDC/CDF, do kamajor Sam Hinga Norman), com apoio da ECOMOG, lança ofensivas contra bastiões rebeldes em Kailahun.
Outubro, 19		24 Oficiais são executados pelo papel desempenhado durante o período da junta RUF//AFRC. Dez outros tiveram a sentença comutada em prisão perpétua.
Outubro, 23		Sankoh é condenado à morte, em julgamento em que o júri o considerou culpado de sete acusações por traição. O júri rejeitou o pedido de clemência feito por Sankoh invocando a amnistia decretada no âmbito do Acordo de Paz de Abidjan, de 1996.
Outubro, 31		Os chefes de Estado da CEDEAO reunidos em Abuja acordam um reforço da ECOMOG na Serra Leoa. O Benim, a Costa do Marfim, o Mali e o Níger oferecem contributos em tropas ou abastecimentos médicos, em função da disponibilidade logística internacional.
Dezembro		Pessoal estrangeiro é retirado de Freetown, à medida que a situação de segurança se degrada.
Janeiro, 6		As forças RUF//AFRC voltam a invadir Freetown, num grande revés para a ECOMOG. Na parte oriental da cidade, registam-se destruição em massa, mortes e amputações.
Maio, 18		Tendo o enviado especial norte-americano Jesse Jackson e o presidente Gnassingbé Eyadéma do Togo como testemunhas, Kabbah e Sankoh assinam em Lomé um acordo de cessar-fogo.
Maio, 25		Começam negociações para novo acordo de paz. A RUF exige uma amnistia generalizada e oito postos no governo. Os dois lados concordam na renovação da maioria das provisões do Acordo de Paz de Abidjan,

		incluindo desarmamento, desmobilização e a transformação da RUF num partido político.
	Maió, 26	Com atrasos diversos, começam finalmente em Lomé, no Togo, as conversações directas entre a FRU e o governo serraleonês.
	Julho, 1	Sankoh repudia uma primeira versão do acordo de paz que prevê apenas quatro postos de ministro e três vice-ministros para a RUF.
	Julho, 7	O Acordo de Paz de Lomé é assinado pelo presidente Kabbah e por Foday Sankoh. O Conselho de Segurança congratula-se pelo acordo.
	Julho, 10	Milhares de civis e de rebeldes surgem do mato em busca de alimentos, extravasando as capacidades de assistência humanitária.
	Julho, 23	98 pessoas condenadas por colaboração com a junta do CRFA são perdoadas.
	Julho, 27	Centenas de professores deslocados manifestam-se em frente do ministério da Educação, pela falta de pagamento de onze meses de salários em atraso.
	Julho, 28	Numa conferência de doadores à Serra Leoa, o Reino Unido promete 7,1 milhões de dólares para treino e equipamento de um exército nacional.
	Outubro, 3	Sankoh e Koroma regressam a Freetown.
	Outubro, 22	O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1270, criando a Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (UNAMSIL) e autorizando o desdobramento de até 6.000 efectivos, ao abrigo do Capítulo VII.
	Novembro, 2	O presidente Kabbah forma o seu novo governo, incluindo três ministros e quatro vice-ministros em representação da RUF e do AFRC.
	Novembro, 22	A RUF regista-se como partido político na Comissão Nacional de Eleições Provisória.
	Novembro, 30	A Serra Leoa e funcionários da ONU acolhem o primeiro contingente dos 820 militares quenianos ao serviço da UNAMSIL.
	Dezembro, 10	Dois funcionários dos Médicos sem Fronteiras são raptados pelo comandante Sam Bockarie da RUF, mantendo-se os sequestros de pessoal humanitário.
	Dezembro, 15	A Comissão Nacional para o Desarmamento reporta que apenas 23%, ou 10 557 dos 45 000 militares previstos, foram desarmados até à data limite inicial de 15 de Dezembro.
2000	Janeiro, 12	O secretário-geral Koffi Annan pede o alargamento da UNAMSIL de 6 000 para 11 100 efectivos.
	Fevereiro, 2	A Missão de Monitorização dos Direitos Humanos

- da ONU relata que antigos guerrilheiros continuam a saquear, a violar e a mutilar civis.
- Fevereiro, 7 O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1289, ampliando a força da UNAMSIL para 11.100 efectivos.
- Fevereiro, 23 O parlamento aprova uma proposta de lei para criação da Comissão da Verdade e Reconciliação.
- Fevereiro, 24 O pessoal da ONU baqueia após um de muitos confrontos com a RUF, que continua a impedir a missão de tomar posições no leste da Serra Leoa.
- Fevereiro, 29 A empresa De Beers, que controla as vendas de 70 a 80% dos diamantes no mundo, anuncia que tomará medidas para garantir que os diamantes em bruto comercializados pela sua Central Selling Organization (a Organização Central de Vendas de gemas) não terão tido origem em territórios sob controlo dos rebeldes.
- Março, 21 O presidente Kabbah dá posse aos membros da nova Comissão Eleitoral, encarregada da organização das eleições gerais de 2001.
- Março, 27 Milhares de pessoas marcham em Freetown, protestando pelo ritmo lento do processo de desarmamento.
- Abril, 4 A ECOMOG retoma o plano de redução dos seus efectivos na Serra Leoa. Prevê-se que o remanescente das tropas fique sob o comando da força da ONU.
- Abril, 25 Guerrilheiros da FRU cercam um centro de recepção para desarmamento em Magburaka, forçando as forças da ONU a desmantelarem o aquartelamento, perante a falta de cooperação com o processo de desarmamento.
- Abril, 26 A UNAMSIL estabelece postos em nove dos doze distritos da Serra Leoa mas não consegue entrar em Kono, no leste do país, onde a presença da FRU é mais forte. Os militares nigerianos continuam a retirada do país.
- Maiio, 2 A força da ECOMOG completa a sua retirada da Serra Leoa.
- Maiio, 4 São recuperados e repatriados os restos mortais de quatro quenianos da força de manutenção de paz.
- Maiio, 6 A UNAMSIL perde contacto com mais 200 capacetes azuis, elevando-se a cerca de 500 os seus efectivos sequestrados pela RUF.
- Maiio, 7 Rebeldes da RUF abatem um helicóptero ao serviço da ONU. Foram alvejados dois helicópteros, ambos transportando alimentos e abastecimentos para capacetes azuis cercados por rebeldes em Makeni e em Magburaka. Um deles conseguiu recolher três militares quenianos feridos. Começa a retirada de estrangeiros.

- Maio, 13 Seis navios britânicos tomam posições em águas territoriais serraleonesas.
- Maio, 15 O secretário executivo da Comissão Nacional para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração anuncia que o seu programa foi “temporariamente suspenso”, perante os ataques da RUF a posições da ONU e pela falta de empenho desta organização em desarmar-se no calendário previsto. Forças britânicas garantem a segurança do aeroporto de Lungi.
- Maio, 17 Foday Sankoh é capturado perto de sua casa, de manhã cedo. É detido, despido e depois exibido pelas ruas por uma multidão, antes de ser entregue às autoridades.
- Maio, 22 São encontrados em Rogberi Junction os cadáveres do que se presume serem capacetes azuis, incluindo quatro zambianos e um nigeriano, agravando-se as preocupações com o destino do pessoal da ONU sequestrado pelos rebeldes. O secretário-geral Annan recomenda a ampliação da UNAMSIL de 13 000 para 16 500 efectivos.
- Maio, 24 Dois jornalistas, Kurt Schork da agência Reuters e Gil Moreno da agência Associated Press, são mortos pela RUF numa emboscada em Rogberi Junction. São ainda mortos quatro militares serraleoneses nesse ataque.
- Maio, 26 O presidente Kabbah anuncia que Foday Sankoh será julgado por crimes cometidos desde o Acordo de Lomé.
- Maio, 29 A cimeira da CEDEAO realizada em Abuja aprova uma proposta de envio de mais 3 000 militares para a Serra Leoa. Os líderes da região pedem que o mandato da UNAMSIL seja alterado, de manutenção para imposição de paz, e que o contingente seja comandado por um oeste-africano.
- Maio, 30 Do pessoal da ONU raptado pela RUF, são libertados 467 elementos. Mantêm-se cercados outros 258.
- Junho, 7 O comandante da RUF general Issa Sesay reúne-se com o comandante da UNAMSIL major Raj Punia, informando-o de que os seus homens querem retomar o processo de paz.
- Junho, 13 A União Europeia decide suspender a sua ajuda ao desenvolvimento à Libéria, no montante de 50 milhões de euros, enquanto este país mantiver apoio à RUF.
- Junho, 18 O jornal norte-americano *Washington Post* noticia que o governo liberiano reabasteceu e reforçou os guerrilheiros da RUF no leste da Serra Leoa, preparando-os para combaterem, em vez de cederem as

		áreas diamantíferas sob seu controlo ao contingente da ONU.
	Julho, 5	O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1306, determinando um embargo às vendas de diamantes em bruto com origem na Serra Leoa.
	Julho, 10	O governo da Serra Leoa determina que as milícias <i>West Side Boys</i> , antigos militares leais ao líder do CRFA Johnny Paul Koroma, deverão apresentar-se em Masiaka em dois dias, para desarmamento pela UNAMSIL.
	Julho, 19	Dirigentes da indústria diamantífera mundial reúnem-se no Congresso Mundial do Diamante em Antuérpia, Bélgica, e aprovam medidas para tentar impedir o tráfico de “diamantes de sangue”.
	Agosto, 8	Johnny Paul Koroma repudia formalmente qualquer ligação a soldados renegados do CRFA, incluindo os milicianos <i>West Side Boys</i> .
	Agosto, 14	O Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1315, configurando a criação de um tribunal especial para julgar “pessoas que tenham a maior responsabilidade” por crimes graves, ao abrigo do direito internacional e da legislação da Serra Leoa.
	Agosto, 15	O ministro da Justiça e o Procurador-geral Solomon Berewa anunciam que o líder da RUF, Foday Sankoh, será julgado em tribunal.
	Agosto, 26	Onze soldados do Real Regimento Irlandês (Royal Irish Regiment) e um soldado serraleonês são dados por desaparecidos, correndo notícias de que foram raptados por antigos milicianos <i>West Side Boys</i> .
	Agosto, 28	O Secretário-geral Annan recomenda que a UNAMSIL seja ampliada para 20 500 efectivos, para reforço da componente operacional.
	Agosto, 30	Cinco dos soldados britânicos são libertados. Os <i>West Side Boys</i> emitem um comunicado, dizendo que não confiam no governo e que não entregarão as armas enquanto não forem satisfeitas as suas exigências.
	Setembro, 10	Forças britânicas, num ataque de surpresa, libertam os restantes soldados britânicos e serraleoneses sequestrados, infligindo pesadas baixas aos guerrilheiros.
	Novembro	É acordado um cessar-fogo em Abuja para dar cumprimento às provisões do Acordo de Lomé.
2001	Março	A UNAMSIL começou a alargar progressivamente a sua intervenção a todo o território que tinha estado na posse dos rebeldes.
	Maiio	Segundo acordo em Abuja, que terminou a guerra civil.

Apêndice K – Mapa da Serra Leoa

Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/sierrale.pdf>

[Referência de 15 de Janeiro de 2007]



Map No. 3902 Rev. 5 UNITED NATIONS
January 2004

Department for Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Apêndice L – OIG e ONGI presentes na operação humanitária da Serra Leoa

Action Contre la Faim
CARE
Catholic Relief Services
Concern Universal
European Community Humanitarian Office
Monitoring Group
International Committee of the Red Cross
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
International Crisis Group
International Rescue Committee
Lutheran World Federation
Merlin
Médecins sans Frontières-Belgium
Médecins sans Frontières-Holland
Oxfam Great Britain
Tanganyika Christian Refugee Service
USAID Office of Foreign Disaster Assistance
United Nations Development Program
United Nations Children's Fund
United Nations High Commissioner for Refugees
United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian
Affairs, including Humanitarian Assistance
United Nations Observer Mission in Sierra Leone
World Food Programme
Women's Commission for Refugee Women and Children
World Bank
World Vision

Apêndice M – Cronologia do conflito no Darfur

Fonte: compilação de vários documentos.

História do conflito sudanês, 2003-07

Data-se o início da crise sudanesa mais recente de 26 de Fevereiro de 2003, com a reivindicação do ataque à capital distrital de Jebel Marra, Golo, pela Frente de Libertação do Darfur (FLD/DLF). Note-se que quase toda a população darfuriana é muçulmana, tal como são as milícias *janjawid* (homens a cavalo) e o regime sudanês.

Contudo, este ataque foi precedido por incidentes armados diversos na região, incluindo incursões de guerrilheiros contra esquadras, postos avançados e colunas militares e acções punitivas pelas Forças governamentais contra o bastião rebelde nos montes Marrah.

O primeiro ataque guerrilheiro com êxito foi a uma guarnição governamental a 25 de Fevereiro de 2002 e o regime sabia da existência de um movimento rebelde unificado desde uma investida à esquadra de Golo em Junho de 2002.

Dois analistas da crise sudanesa, Julie Flint e Alex de Waal, datam no entanto a crise desde 21 de Julho de 2001, quando grupos Zaghawa e Fur juraram sobre o Corão em Abu Gamra uma aliança contra o governo, que acusavam de patrocinar ataques às suas aldeias.

Os rebeldes tomaram a cidade-guarnição de Tine, fronteira com o Chade, a 25 de Março de 2003, apoderando-se de armas e abastecimentos em quantidade. As forças governamentais não tinham poder de intervenção, apesar das ameaças pelo governo.

As forças governamentais estavam desdobradas para sul, onde se vivia a última fase da II Guerra Civil sudanesa, e para leste, onde forças apoiadas pela Eritreia tinham sob mira o recém construído oleoduto entre a região produtora de petróleo no centro do país e o terminal de Porto Sudão.

As forças governamentais, impreparadas para operações no deserto, mostravam-se incapazes para actuar contra os rebeldes, que lançavam surtidas em jipes eficientes para rápidas deslocações em áreas quase desérticas, mas as suas retaliações aéreas provaram ser devastadoras.

Na madrugada de 25 de Abril de 2003, uma unidade conjunta do ELS e do Movimento Justiça e Igualdade (MJI/JEM) em 33 jipes atacaram a guarnição

desprevenida de al Fashir. O balanço de quatro horas de confrontos incluiu 75 militares mortos, entre soldados, pilotos e técnicos, a captura de 32, incluindo o comandante da base, um major-general, e a destruição de quatro bombardeiros Antonov e helicópteros (sete, segundo os guerrilheiros, que perderam 900 efectivos). Foi uma operação sem precedente no Sudão, mesmo durante a guerra civil que se arrastou por duas décadas no sul do país.

Surgimento dos *Janjawid* (2003)

O ataque a al Fashir teve efeitos múltiplos, do ponto de vista militar e psicológico. Foi reconhecida a necessidade de mais treino e alteração do dispositivo militar e posta em causa a lealdade de muitos oficiais milicianos e soldados darfurianos incorporados nas Forças Armadas sudanesas.

A condução da guerra no Darfur foi atribuída aos Serviços de Informações Militares sudaneses mas em meados de 2003 os rebeldes tinham ganho 34 de 38 confrontos, incluindo em Maio o aniquilamento de um batalhão em Kutum, com morte de 500 militares e tomada de 300 prisioneiros. Num segundo ataque a Tine, foram mortos mais 250 militares, e o ELS preparava-se para alargar o seu campo de acção, estendendo a guerra à região do Kordofan.

As forças governamentais alteraram por esta altura a sua estratégia, depois de terem aplicado em combate efectivos das informações militares, a Força Aérea, e os *janjawid*, pastores Baggara armados a que recorrera já para repressão contra um levantamento de populações Masalit em 1996-1999. Os *janjawid* passaram a ser o núcleo duro da contra-insurreição, equipados e armados como força paramilitar e enviados para o Darfur, com apoio de algum equipamento de comunicações e artilharia.

Actuação no mesmo padrão tinha sido seguida durante a década precedente nos montes Nuba e em redor dos campos petrolíferos do sul, resultando em violações maciças de direitos humanos e deslocamentos forçados de populações.

Os *janjawid*, muito melhor equipados, ganharam rapidamente supremacia. Na Primavera de 2004 tinham morrido vários milhares de pessoas – sobretudo não árabes – e havia um milhão de deslocados, gerando-se uma grave crise humanitária.

A crise desbordou para o plano internacional, quando mais de cem mil refugiados entraram em território do Chade, perseguidos por milicianos *janjawid*,

que se envolveram em confrontos fronteiriços com as forças chadianas. Em Abril de 2004, mais de 70 milicianos sudaneses e dez militares chadianos morreram em confronto, altura em que uma equipa de observadores das Nações Unidas denunciou a selecção de aldeias não árabes e a poupança das árabes, durante as operações pelos milicianos.

Por exemplo, as 23 aldeias Fur da região administrativa de Shattaya foram despovoadas, saqueadas e arrasadas, sendo registadas bolsas de aldeãos árabes ilesos e a viverem normalmente às vezes a menos de meio quilómetro da povoação Fur destruída.

A 8 de Abril de 2004, foi assinado um acordo de tréguas (o Acordo de Cessar-Fogo Humanitário) mediado pelo Chade em Ndjamena, entre o governo sudanês, o ELS e o MJI.

Um grupo cindiu-se do MJI, o Movimento Nacional para a Reforma e o Desenvolvimento (MNRD/NMRD), sem participar nas negociações e no acordo de tréguas. A despeito do acordo, mantiveram-se os ataques pelas forças *janjawid*.

A União Africana (UA) criou uma Comissão para o Cessar-fogo, para fiscalizar a aplicação do acordo de tréguas. A dimensão da crise levou não obstante o secretário-geral das Nações Unidas, Koffi Annan, a alertar para o risco de genocídio no Darfur e a acção dos *janjawid* levou a que se fizessem comparações com a campanha de 1994 para o genocídio no Ruanda.

Observadores da crise disseram que as tácticas e técnicas usadas no Darfur seriam contudo mais similares à limpeza étnica levada a cabo na ex-Jugoslávia, incluindo desmembramento e abate de não combatentes, jovens e crianças de colo, se bem que alertando para que o Darfur é uma região remota e longe de qualquer sistema de auxílio humanitário.

A organização especializada em acompanhamento de conflito International Crisis Group (ICG), com sede em Bruxelas, prognosticou em Maio de 2004 que 350 mil pessoas poderiam vir a morrer de fome e doenças no Darfur.

A 10 de Julho de 2005, o antigo líder rebelde sulista John Garang tomou posse na vice-presidência do Sudão, ao abrigo do acordo de paz para a guerra civil sudanesa, mas morreu 20 dias depois num desastre de helicóptero. A sua morte, que teria outras implicações, reflectiu-se na lentidão do processo de conversações com os vários grupos rebeldes darfurianos.

Em Dezembro de 2005, 300 rebeldes darfurianos foram mortos num ataque à vila chadiana de Adre, perto da fronteira sudanesa, no segundo ataque do género em três dias na região, que foram atribuídos ao governo sudanês. A escalada de tensão levou o governo chadiano a apelar para uma mobilização de todos os concidadãos contra o “inimigo comum”.

A 25 de Maio de 2006, o governo sudanês e uma facção do ELS, liderada por Minni Minnawi, assinaram um acordo, que foi repudiado pelas outras duas forças em confronto, o MJI e a facção rival do ELS. Esse acordo foi obtido por meio dos bons ofícios do secretário de Estado adjunto norte-americano, Robert B. Zoellick, pelo presidente da União Africana, Salim Ahmed Salim, por representantes da UA e por outros enviados estrangeiros, reunidos em Abuja, Nigéria. O acordo previa o desarmamento dos milicianos *janjawid*, o desmantelamento das forças rebeldes e sua incorporação no Exército.

Julho – Agosto de 2006

A “maior operação mundial de ajuda” esteve em risco de ser suspensa em Julho e Agosto de 2006, por causa do agravamento da crise sudanesa e ataques directos ao pessoal da agência de auxílio que operavam no Darfur. As Nações Unidas lançaram uma campanha pela substituição do contingente africano de paz, a Missão Africana no Sudão (AMIS, na sigla inglesa, com 7.000 efectivos) por uma força internacional de paz com 18.000 elementos.

A 18 de Agosto, o vice-director das Forças de Manutenção de Paz da ONU, Hedi Annabi, advertiu em privado do que pareciam ser preparativos sudaneses para uma grande ofensiva militar no Darfur. Um dia antes, o investigador especial da Comissão da ONU para os Direitos Humanos (CNUDH/UNHRC), Sima Samar, tinha dado por muito débeis os esforços governamentais sudaneses para pacificação, a despeito do acordo de Maio anterior.

A 19 de Agosto, o governo sudanês reiterou a sua oposição à substituição da AMIS pelo contingente a organizar pela ONU, levando a que os Estados Unidos se pronunciassem, avisando Cartum das “potenciais consequências” dessa sua posição.

A 24 de Agosto, o Sudão recusou-se a participar numa reunião do Conselho de Segurança da ONU, em que deveria explicar por que tencionava mandar dez mil militares para o Sudão, em vez de aceitar o envio do contingente internacional.

Nesse dia, a organização não governamental International Rescue Committee (IRC) denunciou a violação e estupro de centenas de mulheres em redor do campo de refugiados de Kalma, durante as semanas precedentes.

Os *janjawid* têm-se servido da violação como arma contra as populações que atacam, sendo raros os casos de mulheres que os denunciam. Culturalmente, na região, as mulheres violadas são consideradas impuras e ostracizadas. As violações são levadas a cabo em locais públicos, para agravar a humilhação, tanto da vítima quanto da sua família.

A 25 de Agosto, o Gabinete de Assuntos Africanos do departamento de Estado norte-americano alertou para uma “crise de segurança” regional, a menos que fosse desdobrado o contingente internacional no Darfur.

A 26 de Agosto, dois dias antes da reunião do Conselho de Segurança, foi levado a tribunal no Darfur um jornalista norte-americano da *National Geographic*, acusado de espionagem, depois de entrar ilegalmente no Darfur a partir do Chade. Acabou por ser libertado após negociações directas com o presidente Hassan al Bashir, dois meses depois de um enviado presidencial esloveno, Tomo Kriznar, ser condenado a dois anos de prisão por alegada espionagem.

Nova proposta para uma força de paz da ONU

A 31 de Agosto de 2006, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma resolução para envio de 17.300 efectivos para a região, contra forte oposição sudanesa.

A 1 de Setembro, funcionários da UA denunciaram o lançamento de uma grande ofensiva governamental no Darfur, com mais de 20 mortos e mil deslocados.

A 5 de Setembro, Cartum pediu a retirada do contingente da UA do Darfur até ao fim desse mês, declarando que a União Africana “não tem o direito de transferir esta missão para as Nações Unidas ou outra qualquer parte. Este direito reside no governo sudanês”.

A 4 de Setembro, o presidente Idriss Déby do Chade pronunciou-se a favor do contingente da ONU e a UA, com um mandato a expirar a 30 de Setembro de 2006, anunciou que se retiraria.

A 8 de Setembro de 2006, o alto comissário da ONU para os Refugiados, António Guterres, denunciou a “catástrofe humanitária” no Darfur e quatro dias

depois o enviado da União Europeia, Pekka Haavisto, declarou que os sudaneses estavam a “bombardear civis” na região. Um funcionário do Programa Alimentar Mundial disse que tinha sido cortada ajuda alimentar a pelo menos 355 mil pessoas na região e Annan apelou para “acção urgente” no Darfur.

A 14 de Setembro, o líder do Movimento de Libertação do Sudão, o antigo chefe guerreiro Minni Minnawi, desempenhando então as funções de conselheiro do chefe de Estado sudanês e presidente da Autoridade Regional Provisória para o Darfur, declarou que não objectaria a um contingente de paz internacional, em contradição com a política oficial, que a via como uma invasão ocidental. Segundo Minnawi, a AU nada podia fazer no Darfur, por limitação do seu mandato.

A 2 de Outubro, com o contingente internacional em suspenso por período indeterminado por causa das objecções sudanesas, a UA anunciou que prorrogava o seu mandato até 31 de Dezembro desse ano. Foram entretanto enviados 200 militares da ONU para reforço da AMIS.

Em 6 de Outubro, o Conselho de Segurança votou a favor da manutenção da sua Missão no Sudão até 30 de Abril de 2007, no que se reporta ao acompanhamento do acordo de paz para a guerra civil com as forças sulistas.

A 12 de Outubro, a ministra dos Negócios Estrangeiros da Nigéria, Joy Oqwu, fez uma visita de dois dias ao Darfur e apelou para que Cartum aceitasse uma “fórmula da ONU”. O presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, insurgiu-se contra quantos se limitavam “a ficar a ver o genocídio desenrolar-se” no Darfur.

A 13 de Outubro, o presidente George W. Bush dos Estados Unidos decretou sanções adicionais contra quantos fossem cúmplices das atrocidades no Darfur, ao abrigo da Lei da Paz e Responsabilidades no Darfur, incluindo a proibição de negócios petrolíferos entre norte-americanos e o Sudão, em vigor desde 1997, congelando bens de presumíveis envolvidos e impedindo a sua entrada nos Estados Unidos.

A 22 de Outubro o enviado da ONU, Jan Pronk, recebeu ordem de expulsão em três dias, depois de fortemente criticado pelo governo sudanês por ter divulgado recentes derrotas militares sudanesas no seu *blog* pessoal.

A 1 de Novembro, os Estados Unidos anunciaram a preparação de um plano internacional que esperavam que fosse mais do agrado das autoridades sudanesas.

A 9 de Novembro, o conselheiro presidente sudanês Nafie Ali Nafie disse a jornalistas que o seu governo estava preparado para começar negociações

incondicionais com a Frente de Redenção Nacional (FRN/NRF), a aliança rebelde darfuriana, mas que não via margem para um novo acordo de paz. A FRN, que já tentara anteriormente negociações, não fez comentários.

Em fins de 2006, os árabes darfurianos organizaram o seu próprio grupo rebelde, as Tropas das Forças Populares (TFP/PFT). A 6 de Dezembro anunciaram que tinham repellido um ataque sudanês a Kas-Zallingi e que os mercenários *janjawid* não representam os árabes do Darfur. Muitos grupos árabes do Darfur se têm pronunciado desde 2003 contra a guerra movida pelo governo, alguns deles assinando mesmo acordos com movimentos rebeldes.

A 17 de Novembro, foi anunciado um potencial acordo para uma “força de manutenção de paz de compromisso” para o Darfur mas posteriormente terá sido rejeitado por Cartum. A ONU anunciou não obstante que o governo sudanês tinha aceite o envio de forças de paz internacionais, se bem que o ministro sudanês dos Negócios Estrangeiros, Lam Akol, afirmasse que o papel da ONU seria restrito a “apoio técnico”.

Nos dias seguintes, registaram-se e foram denunciados diversos ataques por terra e ar na região.

Acordo de cessar-fogo de Janeiro de 2007-03-02

A Coligação Salvem o Darfur (Save Darfur Coalition) anunciou que o enviado norte-americano Bill Richardson e o presidente al Bashir tinham assinado um cessar-fogo ao abrigo do qual “o governo e grupos rebeldes cessarão as hostilidades por um período de 60 dias, enquanto trabalham por uma paz duradoura”, prevendo “uma série de concessões para melhorar a ajuda humanitária e o acesso dos media ao Darfur”.

Apêndice N – Mapa do Sudão

Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/sudan.pdf>
[Referência de 30 de Novembro de 2007]

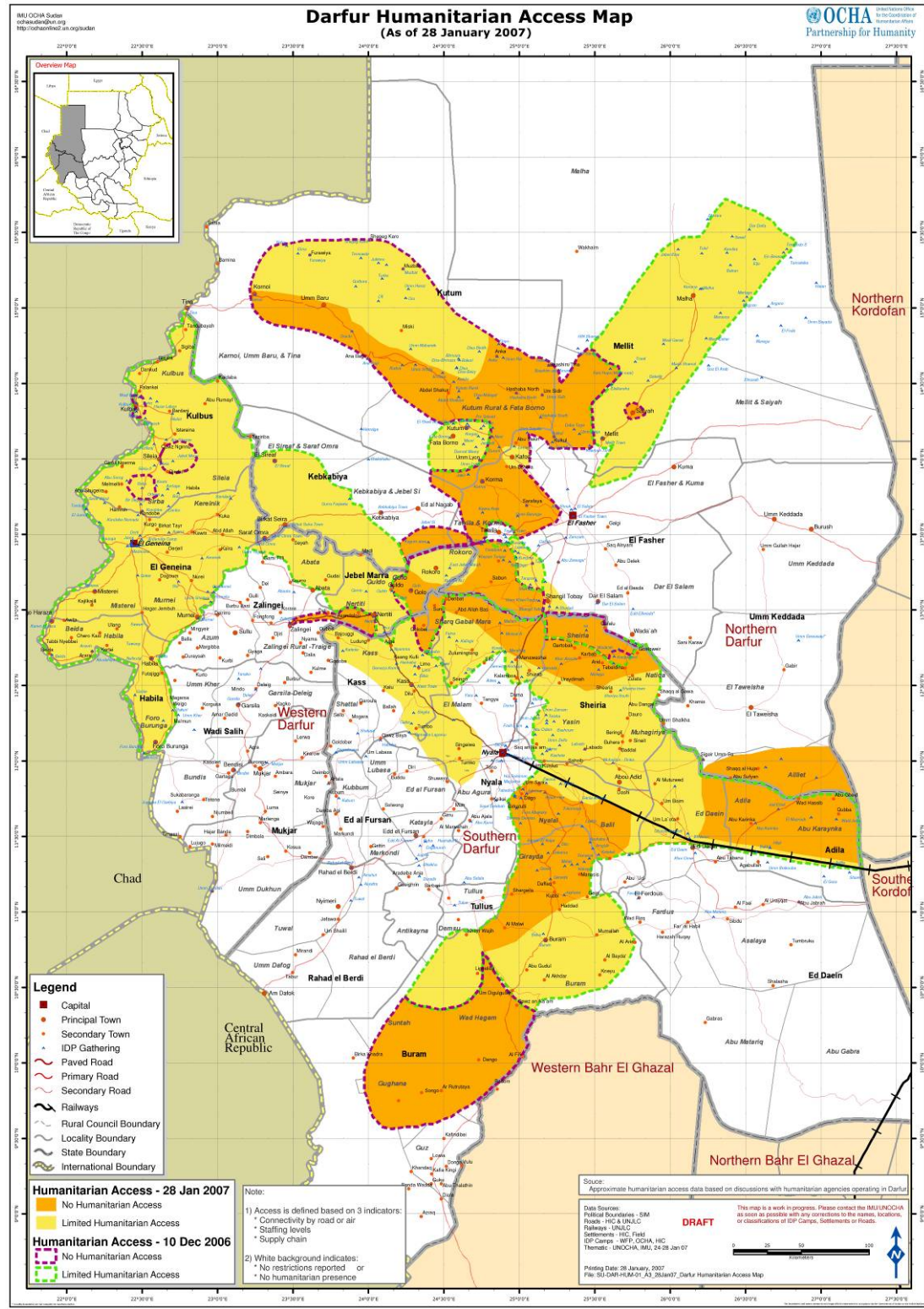


Apêndice P – Mapa de acesso humanitário no Darfur (Janeiro 2007)

Fonte: <http://www.unsudanig.org/library/mapcatalogue/darfur/data/access/Map%2008>

07%20Darfur%20Humanitarian%20Access_A3_28%20January%202007.pdf

[Referência de 22 de Fevereiro de 2007]



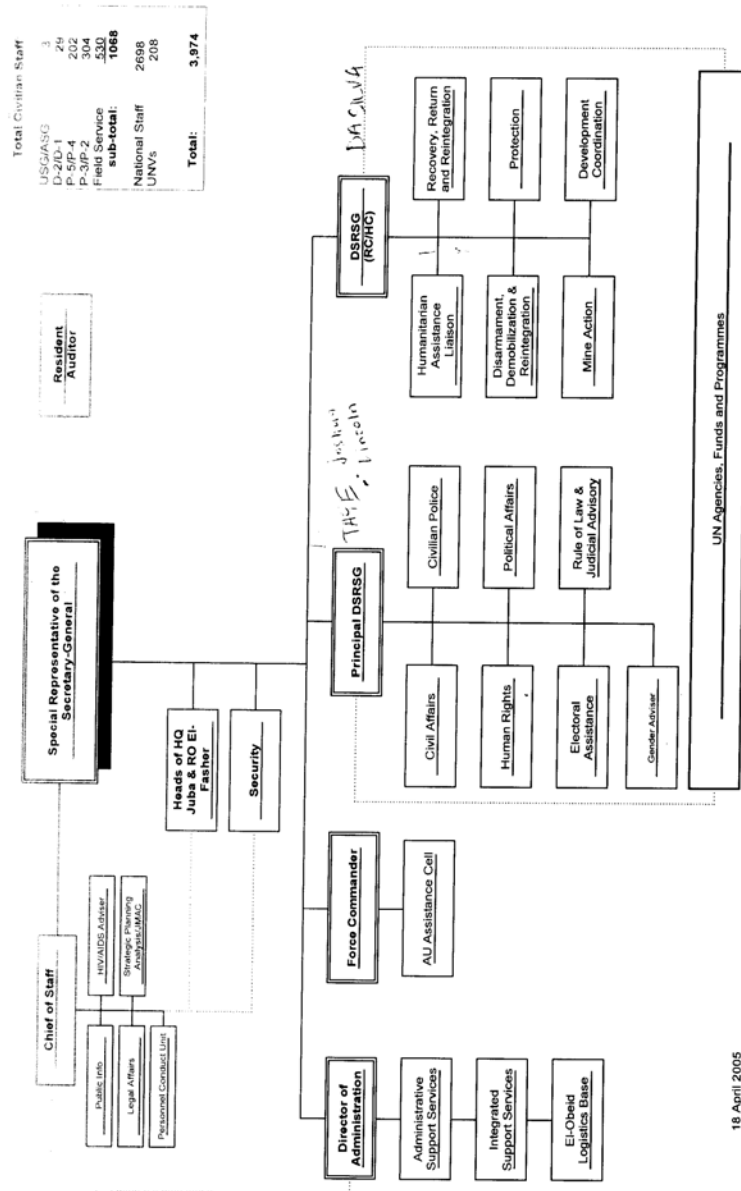
Apêndice Q – UN *country team* no Sudão (Janeiro 2007)

International Organisation for Migration (IOM)
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
United Nations Children's Fund (UNICEF)
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)
United Nations Development Programme (UNDP)
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)
United Nations Joint Logistics Centre (UNJLC)
United Nations Mine Action Service (UNMAS)
United Nations Office for Project Services (UNOPS)
United Nations Population Fund (UNFPA)
World Food Programme (WFP)
World Health Organisation (WHO)

Apêndice R – Organigrama da UNMIS

Fonte: Documento oficial da UNMIS

UNMIS Organizational Chart



Total Civilian Staff

USG/ASG	3
P-1	204
P-5/P-4	304
P-3/P-2	530
Field Service sub-total:	1068
National Staff	2698
UNVs	208
Total:	3,974

18 April 2005

Apêndice S – ONGI no Darfur

Fonte: Information Management Unit (OCHA)

A presente lista não contém a totalidade das ONGI envolvidas na operação humanitária

ONGI North Darfur

Action Contre La Faim (Action Against Hunger)

African Humanitarian Action

CARE International

Community, Habitat and Finance

Cooperazione Internazionale

Development Alternatives Inc.

Emergency

Enfants du Monde Droits de l' Homme

Finnish Red Cross

German Agro Action

German Red Cross

GOAL

Intermediate Technology Development Group

International Committee of the Red Cross

International Rescue Committee

Kuwaiti Patients Helping Fund

Malteser International

Medecins du Monde (Doctor of the World)

Medecins Sans Frontieres - Belgium

Medecins Sans Frontieres – Holland

Medecins Sans Frontieres - Spain

Oxford Committee for Famine Relief Great Britain

Practical Action

Relief International

Save the Children - Sweden

Save the Children - UK

Spanish Red Cross

Strategic Initiatives for the Horn of Africa

Technisches Hilfswerk

Trocaire

Total: 210, algumas ONGI têm diversos grupos em operações

ONGI, Darfur Ocidental

Adventist Development and Relief Agency
Agency for Technical Cooperation and Development
CARE International
Catholic Relief Services
Comité Internacional da Cruz Vermelha
Committee d'Aide Medicale
Concern Worldwide
Conselho para os Refugiados Dinamarquês/Danish Refugee Council
Coordination Committee for Voluntary Service
Cruz Vermelha Alemã/German Red Cross
Cruz Vermelha Espanhola
Development Alternatives Inc.
Fellowship for African Relief
GOAL
Helpage International
International Medical Corps
International Rescue Committee
INTERSOS
Islamic Relief World Wide
Kuwaiti Patients Helping Fund
MEDAIR
Médico sem Fronteiras - Suíça
Médicos sem Fronteiras - França
Mercy Corps
Mercy Malaysia
Oxford Committee for Famine Relief Great Britain
Safe Harbor International Relief
Save the Children - USA
Solidarités
Tearfund
Terre Des Hommes
TRIANGLE
War Child - Holland
Water and Environmental Sanitation
World Relief

Total: 170, algumas ONGI têm diversos grupos em operações

ONGI, Darfur Sul

Action Contre La Faim (Acção contra a Fome)
Adventist Development and Relief Agency
Aide Médicale International
ALISEI
American Refugee Committee
Association of Medical Doctors of Asia
CARE International
Comité Internacional da Cruz Vermelha
Community, Habitat and Finance
Cooperação Italiana
Cooperazione e Sviluppo (Cooperação e Desenvolvimento, Itália)
Cordaid
Cruz Vermelha Espanhola
Cruz Vermelha Finlandesa
Danish Refugee Council
Deutscher Entwicklungs Dienst (Gabinete Alemão para o Desenvolvimento)
GOAL
HUMEDICA
IIRO
International Medical Corps
International Rescue Committee
INTERSOS
JOHANNITER
Kuwaiti Patients Helping Fund
Médicos do Mundo
Médicos sem Fronteiras - Espanha
Médicos sem Fronteiras - Holanda
Mercy Corps
MERLIN
Muslim Aid UK
Norwegian Refugee Council
Oxford Committee for Famine Relief Great Britain
Safe Harbor International
Safe Harbor International Relief
Samaritan's Purse
Solidarités
Strategic Initiatives for the Horn of Africa
Tearfund

The Leprosy Mission

Trocaire

UMCOR

World Vision

ZOA Refugee Care

Total: 229, algumas ONGI têm diversos serviços em operações

Apêndice T – Cronologia dos acontecimentos mais importantes no Afeganistão

Fonte: compilação de vários documentos

- 1979 Dezembro. Intervenção Soviética para pôr fim à revolta dos *mujahedines*.
- 1979 - 1988 • Cinco milhões de Afegãos fogem para países vizinhos.
- Facções de insurgentes controlam a maioria do país.
- Assistência em larga escala aos refugiados no Paquistão e no Irão.
- ONG iniciam actividade em áreas controladas pelos *mujahedines*.
- 1988 Abril. Acordos de paz em Genebra. Estabelecimento do Gabinete Especial de Coordenação Humanitária da ONU (UNOCA).
- 1989 Fevereiro. Retiram do país as últimas tropas Soviéticas.
- 1992 Abril. Queda do regime de *Najibullah*.
- 1992 – 1996 Guerra civil e estabelecimento de um governo *Mujahideen*.
- 1994 Outono: primeiras operações dos Talibãs no Sul do Afeganistão.
- 1996 Setembro: os Talibãs entram em Cabul, e controlam dois terços do país.
- 1996 – 1998 Os Talibãs aumentam o seu controlo ao Norte e Oeste do país.
- 2001 • Outubro: intervenção da Coligação e colapso do regime Talibã.
- Dezembro: Acordo de Bona.
- Governo de transição.
- 2002 • UNSCR 1410. Criação da UNAMA.
- Junho. Loya Jirga de emergência;
- Novembro. Criação dos *Joint Regional Teams* e constituição da IASF.
- 2003 Dezembro: Loya Jirga Constituinte.
- 2004 Dezembro. Hamid Karzai é eleito Presidente
- 2005 • 18 Setembro. Eleições Parlamentares.
- Outubro. UNSCR 1510 autoriza a ISAF a expandir o seu mandato para fora de Cabul.
- 2006 • 31 Janeiro – 1 Fevereiro. Conferência de Londres e acordo

sobre “três áreas de actividade ou pilares críticos (segurança; governança, Estado de Direito e Direitos Humanos; e desenvolvimento social e económico;

- Primavera: Ressurgimento dos Talibãs e insegurança generalizada.
- Maio: Motins anti EUA atingem as agências humanitárias.

Apêndice U – Mapa do Afeganistão

Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/afghanis.pdf>

[Referência de 22 de Fevereiro de 2007]



Apêndice V – as ONGI no Afeganistão

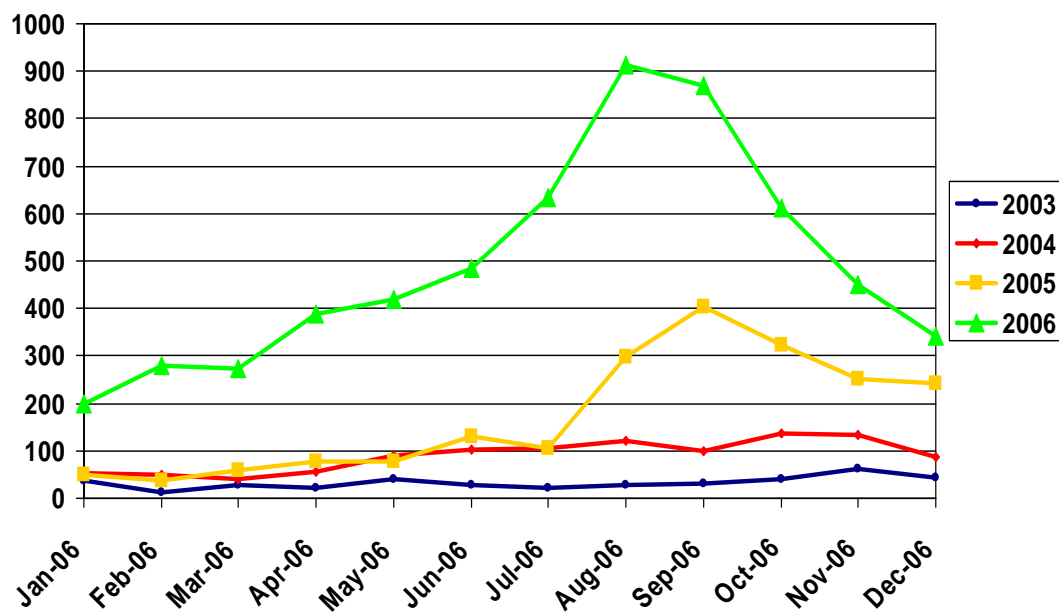
Acrónimo	Nome da organização
AAPA	Air Aid <i>Pakistan/</i> Afghanistan
	Central Asian Development Agency
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
ACF	Action Contre La Faim
ACTED	Agence pour la Coopération Technique et le Développement - Agency for Technical Cooperation and Development
ADA	Afghanistan Development Agency
ADS	Action et Solidarités Internationale
	Aga Khan Development Network
AGHCO	Afghan German Help Coordination Office
	Air Serv International
AMI	Aide Medicale Internationale
AREA	Agency for Rehabilitation and Energy Conservation in Afghanistan
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
ARIC	ACBAR Resource & Information Centre
AWEP	Afghan Women Empowerment Programme
AWRC	Afghan Women's Resource Centre
CARE International	
Caritas Germany	
CHF International	
Christian Aid	
CIC	Children in Crisis
COAR	Coordination of Afghan Relief
CONCERN Worldwide	
COOPI	Cooperazione Internazionale
CRAA	Committee for Rehabilitation Aid to Afghanistan
DACAAR	Danish Committee for Aid to Afghan Refugees
DDG	Danish Demining Group
DHSA	Development and Humanitarian Services for Afghanistan
EURONAIID	
FOCUS	
GOAL	
HAFO	Helping Afghan Farmers Organisation
HI	Handicap International
HNI	HealthNet International

	HOPE Worldwide
HT	The Halo Trust
HTAC	Help the Afghan Children
IAM	International Assistance Mission
IMC	International Medical Corps
INTERSOS	
IRC	International Rescue Committee
ISRA	Islamic Relief Agency
IWPR	Institute for War and Peace Reporting
JEN	Japanese Emergency NGO's
Lepco	Leprosy Control Organisation
	Madera
MC	Mercy Corps
MDCIHQ	Mine Detection and Dog Centre
	Medair
	Media Action International
MERLIN	Medical Emergency Relief International
META	Monitoring Evaluation and Training Agency
MSF	Médecins Sans Frontieres - France
MSF	Médecins Sans Frontieres - Spain
MSH	Management Sciences for Health
NAC	Norwegian Afghanistan Committee
OI	Ockenden International
ORA	Orphans, Refugees and Aid International
	OXFAM
PACTEC	Partners in Aviation and Communications Technology
PRB	Pamir Reconstruction Bureau
RI	Relief International
SC - US	Save the Children - USA
SCF - UK	Save the Children Fund UK
SC-S	Save the Children - Sweden
SDF	Sanayee Development Foundation, formerly SIEAL
Tearfund	
The Asia Foundation	
WVI	World Vision International Afghanistan
ZOA	ZOA Refugee Care

Apêndice W – Relatório comparativo de actividades

Fonte: Briefingue da Divisão Militar do DPKO.

RELATÓRIOS DE ACTIVIDADES SIGNIFICATIVAS



Apêndice X – Localização dos PRT

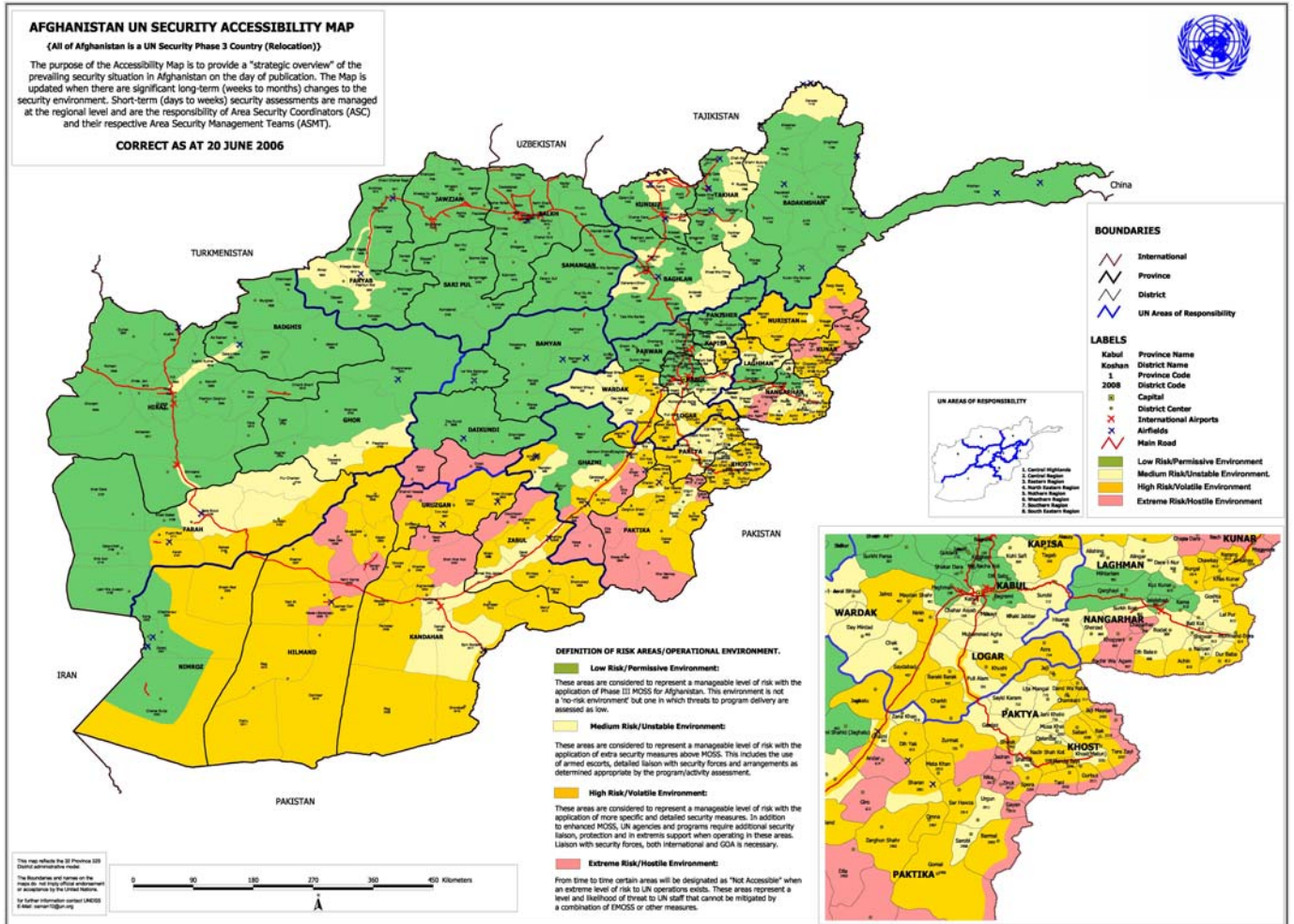
Fonte: http://www.nato.int/isaf/media/pdf/placemat_isaf.pdf

[Referência de 17 de Março de 2007]



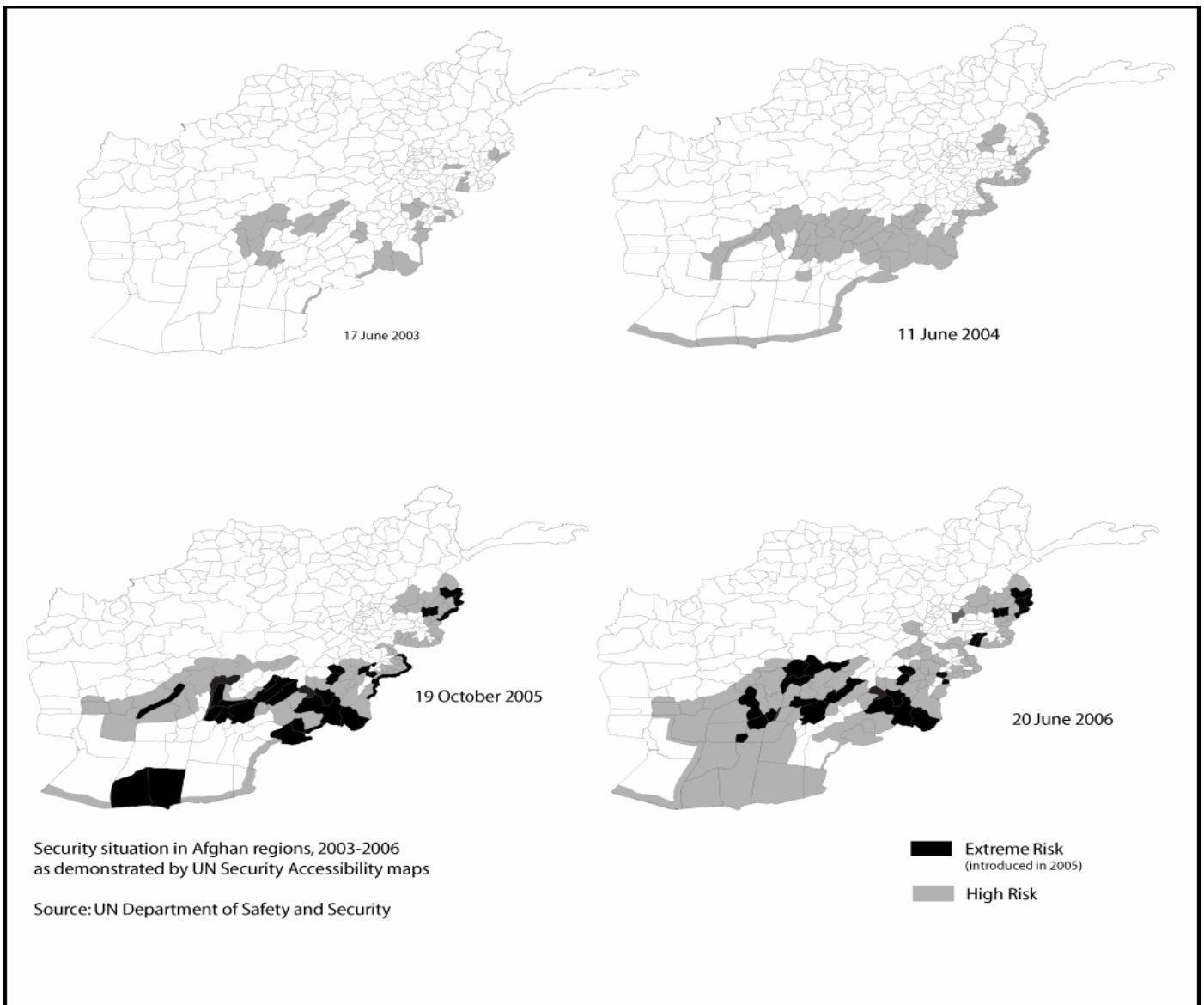
Apêndice Y – Mapa de segurança no Afeganistão (Junho 2006)

Fonte: UN Department of Safety and Security



Apêndice Z – Evolução da situação de segurança no Afeganistão

Fonte: UN Department of Safety and Security

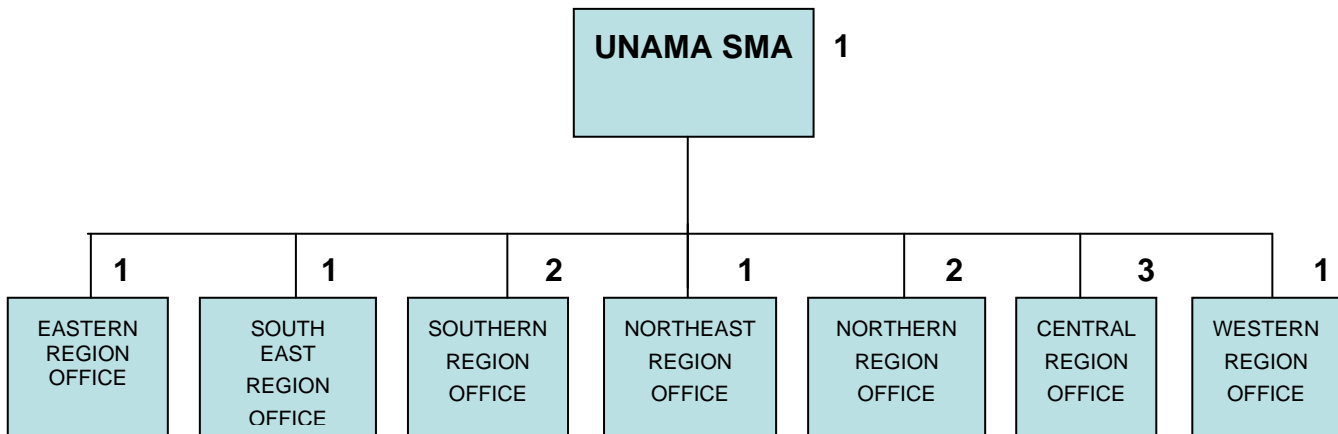


SITUAÇÃO DE SEGURANÇA

Apêndice AA – Componente militar da UNAMA

Fonte: Divisão Militar do DPKO

MILITARY ADVISORY UNIT



By Rank

	Aut	Current
Mai	1	1
LtCol	1	11
TOTAL	1	12

By Nation

	Aut	Current
Australia	1	1
Banladesh	2	2
Denmark	1	1
Germany	1	1
New Zealand	1	1
Poland	1	1
Republic of Korea	1	1
Romania	1	1
Sweden	1	1
United Kingdom	1	1
Uruguay	1	1
TOTAL	1	12

BIBLIOGRAFIA

Livros

AALL, Pamela, MILTENBERGER, Daniel, WEISS, Thomas G. (2005). *Guide to IGOs, NGOs and the Military in Peace and Relief Operations*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

ANDERSON, Mary B. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*. Boulder: Lynne Rienner.

BESSLER, Manuel, GARFIELD, Richard, MC HUGH, Gerard (2004). *Sanctions Assessment Handbook. Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. New York: United Nations / IASC.

BRANCO, Carlos, GARCIA, Francisco (2005). *Os Portugueses na ONU. 60 Anos de Nações Unidas*. Lisboa: Prefácio.

BRANCO, Carlos, GARCIA, Francisco e SANTOS PEREIRA, Carlos, coords. [TBC], *A Participação Portuguesa em Operações de Paz*, Fundação Mário Soares.

BRAUMAN, Rony (2000). *Os Dilemas da Acção Humanitária*. Lisboa: Teorema.

CAHILL, Kevin M. (2003). *Emergency Relief Operations*. New York: Centre for International Health and Cooperation.

CEBRIÁN, Juan Luis (2003). *O Fundamentalismo Democrático*. Porto: Campo das Letras.

CHOMSKY, Noam (1999). *The New Military Humanism*. Monroe (ME): Common Courage Press.

COUTO, F. C. (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.

DELVAUX, Denise (2005). *The Politics of Humanitarian Organizations: Neutrality and Solidarity, the case of the ICRC and MSF during the 1994 Rwandan Genocide*. Tese de mestrado (Rhodes University).

GONÇALVES PEREIRA, André, QUADROS, Fausto (2000).

Manual de Direito Internacional Público. Coimbra: Ed. Almedina.

HIRSCH, John L. (2001). *Sierra Leone. Diamonds and the Struggle for Democracy*. Boulder, London: International Peace Academy (Occasional Paper Series).

KOUCHNER, Bernard (1991). *Le Malheur des Autres*. Paris: Éditions Odile Jacob.

LOANE, Geoff e MOYROUD, Celine (2001). *Tracing Unintended Consequences of Humanitarian Assistance: The Case of Sudan Field Study and Recommendations for the European Community Humanitarian Office*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

MANN, Michael (1986). *The Sources of Social Power. A History of Power from the Beginning to A.D. 1760* (Vol. I). Cambridge: Cambridge University Press.

MICHELS, Robert (1968). *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.

MINEAR, Larry (2002). *The Humanitarian Enterprise. Dilemmas & Discoveries*. Bloomfield (CT): Kumarian Press, Inc.

MINEAR, Larry, WEISS, Thomas G. (1995). *Mercy Under Fire: War and the Global Humanitarian Community*. Boulder: Westview Press.

MOORE, Jonathan (1998). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

RIEFF, David (2002). *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Schuster.

ROBERTS, Adam, GUELF, Richard, eds. (1989). *Documents on the Laws of War*. Oxford: Oxford University Press.

ROQUETE, J. I., FONSECA, José. *Dicionário dos Sinónimos. Poético e de*

Epítetos. Porto: Lello & Irmão, Editores.

SILVA, Fernando J. (1984). *Dicionário da Língua Portuguesa*. 4.^a Edição. Porto: Editorial Domingos Barreira.

TERRY, Fiona (2002). *Condemned to Repeat? The paradox of Humanitarian Actions*. Ithaca. London: Cornell University Press.

UK ARMY (1994). *Wider Peacekeeping*. London: HMSO Publications Centre.

VAUX, Tony (2001). *Selfish Altruist*. Monarch Books.

WEISS, Thomas G., COLLINS, Cindy (1996). *Humanitarian Challenges and Intervention. Works Politics and the Dilemmas of Help*. Boulder: Westview Press.

WEISS, Thomas, GORDENKER, Leon, (1996). *NGOs, The UN, and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

WHITMAN, Jim, (1999). *Peacekeeping and the UN Agencies*. London: Frank Cass.

WOLFSON, Steven, WRIGHT, Neill (1995). *UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*. Geneva: UNHCR.

WOOD, Adrian, APHORPE, Raymond, BORTON, John (2001). *Evaluating Humanitarian Action. Reflections from Practitioners*. New York: Zed Books.

Contribuições em monografias

ANDERSON, Mary B. (1998). *Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid*. In MOORE, Jonathan (1998). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 137-156.

GOMES, Carla (TBP). *A Participação das Organizações Não Governamentais Portuguesas em Missões de PAZ e na Gestão de Crises Humanitárias e de Emergência*. In BRANCO, Carlos, GARCIA, Francisco e SANTOS PEREIRA, Carlos (coords.), *A Participação Portuguesa em Operações de Paz*, Fundação Mário Soares.

INGRAM, James (1993). *The Future Architecture of International Humanitarian*

Assistance. In WEISS, Thomas G., MINEAR, Larry, eds. *Humanitarianism Across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

MINEAR, Larry (1995). *The Evolving Humanitarian Enterprise*. In WEISS, Thomas G., *The United Nations and Civil Wars*, Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 89-106.

MINEAR, Larry (1999a). *Learning the Lessons of Coordination*. In CAHILL, Kevin M. (ed.), *A Framework for Survival. Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disaster*. New York, London: Routledge, pp. 298-316.

NATSIOS, Andrew (1996). *NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?* In WEISS, Thomas G., GORDENKER, Leon, coords., *NGOs, the UN, and global governance*. London: Lynne Rienner Publishers, pp. 67-81.

ZARTMAN, I. William (1997). *Toward the Resolution of International Conflicts*. In *Peacemaking in International Conflict (Methods & Techniques)*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 3-17.

Artigos de publicações em série

AALL, Pamela (2000). *NGOs, Conflict Management and Peacekeeping*. In *International Peacekeeping*, vol. 7, n. ° 1, Spring.

BALDAUF, Scott, TOHID, Owais (2004). *Aid Workers Increasingly a Target in Conflict Zones*. *Christian Science Monitor*, 5 November 2004.

BRANCO, Carlos (2003). *Algumas Reflexões sobre as Vicissitudes e os Dilemas Associados à Ajuda Humanitária de Emergência*. In *Estratégia*, Volume XIV (Instituto Português da Conjuntura Estratégica), pp. 33-43.

BRANCO, Carlos (2003a). *As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional*, In *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, n.º 104, Primavera 2003, 2.ª série. pp. 97-147.

BRANCO, Carlos (2004). *A ONU e o Processo da Resolução de Conflitos:*

Potencialidades e Limitações. In *Relações Internacionais*, Dezembro 2004, pp. 105-125.

CAREY, Henry F., RICHMOND, Oliver P. (2002). *Mitigating Conflict. The Role of the NGOs*. In *International Peacekeeping*, Vol. 10, n. ° 1, Spring 2002.

DABOUB, Anthony J., CALTON, Jerry M. (2002). *Stakeholder Learning Dialogues: How to Preserve Ethical Responsibility*, in *Networks*, *Journal of Business Ethics*, 41, 85–98.

DE GEOFFROY, Véronique (2005). *Rôles et Limites des Forces Armées dans les Contextes Humanitaires*. In *Défense et Sécurité Internationale (DSI)*, n. ° 3, April 2005, pp. 36-39.

DOBBIE, Charles (1994). *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*. In *Survival*, vol. 36, n. ° 3, pp. 121-48.

DUFFIELD, Mark (1994). *Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism*. *Institute of Development Studies Bulletin* (25 April).

GARY, Ian (1996). *Confrontation, co-operation or co-optation: NGO's and the Ghanaian state during structure adjustment*. In *Review of African Political Economy*, 23 (68).

HAUG, Marit. *Combining service delivery and advocacy within humanitarian agencies: experiences from the conflict in Sri Lanka*. In *International Working Paper* 10.

Licklider, Roy (1995). *The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993*. In *American Political Science Review*, vol. 89, n. ° 3, September, pp. 681-690.

MALAN, Mark, RAKATE, Phenyó, McINTYRE, Angela. *Peacekeeping in Sierra Leone, UNAMSIL Hits the Home Straight*. *Training for Peace in Southern Africa project*. Monograph n. ° 68.

MINEAR, Larry (1999). *The Theory and Practice of Neutrality: Some Thoughts on the Tensions*. In *International Review of the Red Cross*, Vol. 81, nº. 833, March

1999, pp. 63-71.

MINEAR, Larry (2004). *Humanitarian Aid and Intervention: the Challenges of Integration. Informing the Integration Debate with Recent Experience*. In *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n. ° 2, pp 53-59.

PANDOLFI, Mariella (2003). *Contract of Mutual (In) Difference: Governance and the Humanitarian Apparatus*. In *Contemporary Albania and Kosovo*, Indiana Journal of Global Legal Studies, 10 January, pp. 369-381.

PAZ, José Gabriel (2002). *La Coordinación entre las ONG/OU y las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Paz: Salvando Diferencias Culturales*. In *Military Review*, Novembro-Dezembro 2002 (Edição hispanoamericana).

RIQUITO, Ana Luísa (2001). *Variações sobre a Nova Sociedade Civil Mundial, ONGs Internacionais: Um Sujeito sem Personalidade*. *Nação e Defesa*, n.º 97, 2001, pp. 205 e ss.

SCHWEIZER, Beat (2004). *Moral Dilemmas for Humanitarianism in the Era of “Humanitarian” Military Interventions*. In *IRRC*, September 2004, Vol. 86, n. ° 855, pp. 547-564.

STEPHENSON Jr. (2005). *Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making*. In *Disasters*, Vol. 29, n. ° 4, December, p. 337.

TORRENTÉ, Nicolas de (2004). *Humanitarianism Sacrificed: Integration’s False Promise*. In *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n. ° 2, pp. 3-12.

Artigos de publicações em série electrónicas

CUNLIFFE, S. Alex, PUGH, Michael (2006). *The UNHCR as Lead Agency in the Former Yugoslavia*. In *The Journal of Humanitarian Assistance* (Document posted: 19 September 2006) [Consultado em 20 de November 2006]. Disponível na Internet em: <http://jha.ac/articles/a008.htm>.

BAHARVAR, D. (2001), “*Beyond Mediation: The Integral Role of Non-Governmental Approaches to Resolving Protracted Ethnic Conflicts in Lesser-*

Developed Countries”, Online Journal of Peace and Conflict Resolution.

CALLAHAN, D. (1998), “*The Role of NGOs in Preventing Ethnic Conflict*”, CivNet Journal, Nov/Dec.

GRÜNEWALD, François (2002). *Lessons from the Humanitarian Response*. Groupe URD. In Field Exchange, Emergency Nutrition Network. August, n. ° 16 [Consultado em 20 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: www.enonline.net.

HUMAN RIGHTS WATCH (2006). *Darfur: Humanitarian Aid under Siege*, n. ° 1, May. [Consultado em 29 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://hrw.org/backgrounder/africa/sudan0506>.

ICG (2001). *Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy*. Africa Report, n.° 28, 11 April 2001 [Consultado em 29 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400278_11042001.pdf.

ICG (2006a). *Policy Briefing*, n. ° 34 (12 October) [Consultado em 29 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/horn_of_africa/b043_getting_the_un_into_darfur.pdf.

ICG (2006b). *Policy Briefing*, n. ° 39 (20 June) [Consultado em 29 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/horn_of_africa/b039_darfur_s_fragile_peace_agreement.pdf.

KENNY, Karen (2000). *When Needs Are Rights: An Overview of UN Efforts to Integrate Human Rights in Humanitarian Action*. Occasional Paper #38, Providence (RI): Thomas J. Watson JR., Institute for International Studies [Consultado em 20 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP38.pdf>.

MACFARLANE, Neil (2000). *Politics and Humanitarian Action*. Occasional Paper #41, Providence (RI): Thomas J. Watson JR., Institute for International Studies

[Consultado em 5 de Janeiro de 2007]. Disponível na Internet em <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP41.pdf>.

MINEAR, Larry (1997). *Humanitarian Action and Peacekeeping Operations* (background paper for the UNITAR/IPS/NIRA Singapore conference, Feb. 24-26), *The Journal of Humanitarian Assistance*, posted on 11 June 2000 [Consultado em 3 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://www.jha.ac./articles/a018.htm>.

ROBERTS, Les, HOFMANN, Charles-Antoine (2004). *Assessing the impact of Humanitarian Assistance in the Health Sector*, *Emerging Themes in Epidemiology*, Vol. 1, n. ° 3 [Consultado em 20 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://www.ete-online.com/content/1/1/3>.

SCHLOMS, Michael (2006), *Humanitarianism and Peace. On the (im) possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts*. In *The Journal of Humanitarian Assistance* (Document posted on 19 September 2006) [Consultado em 19 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://jha.ac/articles/a072.htm>.

SOMMERS, Marc (2000). *The Dynamics of Coordination*. Occasional Paper #40, Providence (RI): Thomas J. Watson JR., Institute for International Studies, Providence (RI). [Consultado em 17 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP40.pdf>.

THORNBERRY, Cedric (2006). *Peacekeepers, Humanitarian Aid, and Civil Conflicts*. In *The Journal of Humanitarian Assistance* (Document posted on 19 September 2006) [Consultado em 17 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://jha.ac/articles/a002.htm>.

Comunicações e ensaios apresentados em conferências

BOILEAU, Julie, GARON, Richard (2005). *Who is in Charge? The Needs for a Comprehensive Model of Civil-military Cooperation*. Ensaio apresentado no 8th Annual Graduate Student Symposium, Quebeque, Université Laval, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, 28-29 de Outubro.

HARSTON, Julian (2002). *The Gap between Peacekeeping and Peacebuilding: Developments after the Brahimi Report*. Comunicação enviada à conferência em Tóquio, 6-7 de Fevereiro.

HENGHUBER, Heinz (2004). *The Humanitarian Space in Peril. How do Recent Political Developments Challenge the Work of International Relief NGOs?* Tese de Mestrado em Direito e Diplomacia.

ORBINSKI, James (1999), *Ethics of humanitarianism* (discurso a quando da entrega do prémio Nobel aos MSF), 10 Dezembro 1999.

SLIM, Hugo (1997). *International Humanitarianism's Engagement with Civil War in the 1990s: a Glance at Evolving Practice and Theory*. Oxford (UK): CENDEP, Oxford Brookes University.

STEPHENSON Jr., Max, KEHLER, Nicole, TECH, Virginia (2004). *Rethinking Humanitarian Assistance Coordination*. Ensaio apresentado na International Society for Third Sector Research Sixth International Conference, July 11-14, Toronto, Canada.

STOCKTON, Nicholas (2005). *The Accountable Humanitarian* (draft). Comunicação apresentada na Luce Lecture, Tufts University (3 de Outubro).

VILIANI, Francesca, BOANO, Camillo (2004). *Humanitarian Aid in Complex Emergencies: the NGO Perspective*. Comunicação enviada à conferência ABS.

WEISS, Thomas G. (1998). *Principles, Politics, and Humanitarian Action* (ensaio preparado para o Humanitarian and War Project).

Documentos e relatórios

CARE USA (2005). *CARE USA 2005 Annual Report* [Consultado em 2 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em:

<http://www.care.org/newsroom/publications/annualreports/2005/index.asp>.

CURTIS, Devon (2001). *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG Report 10, Relatório da conferência organizada pelo ODI, POLIS

da Universidade de Leeds e CAFOD, Londres, 1 de Fevereiro.

DONINI, Antonio (2006). *Humanitarian Agenda 2015 Afghanistan Country Study*, Feinstein International Centre. June.

EIDE, Espen Barth, et.al. (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations* (Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group) [Consultado em 12 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/view/viewdocument.aspx?id=2&docid=665>.

EUROPEAN COUNCIL (2004). *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*. (17-18 Junho) [Consultado em 4 de Janeiro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU-UN%20co-operation%20in%20Military%20Crisis%20Management%20Operations.pdf>.

HUGH, Gerard Mc, BESSLER, Manuel (2006). *Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups*. United Nations. January.

HUMAN SECURITY CENTRE (2005). *Human Security Report 2005* [Consultado em 7 de Março 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.humansecurityreport.info/content/view/24/59>.

IAEM (1996). *ME-20-76-40* (operações de Apoio à Paz), Janeiro.

ICRC (1998). Steering Committee, *Background Paper: Humanitarian and Political Action: Key issues Priorities for a Concerted Strategy*, Report to the Second Wolfsberg Humanitarian Forum, 5-7 June (Geneva).

LAUTZE, Sue, JONES, Bruce D., DUFFIELD, Mark (1998). *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes, 1996-1997: An Independent Assessment*. OCHA.

MACRAE, Joanna, LEADER, Nicholas (2000). *Shifting sands: The search for “coherence” between political and humanitarian responses to complex emergencies*. HPG Report 8, London.

MOWJEE, Tasneem (2006). *Humanitarian Agenda 2015. Sudan Country Study*. Feinstein International Center, Briefing Paper.

NATO (2005), *AJP-3.4 (Non-Article 5 Crisis Response Operations)*.

OCDE (1998). *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict: Comparative Advantages and Costs*. Paris: Conflict, Peace and Development Co-operation, Report n.º I.

OCHA (1999). *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, August.

PORTER, Toby (2003). *The Interaction between Political and Humanitarian Action in Sierra Leone, 1995 to 2002*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

REINDORP, Nicola, Schmidt, Anna (2002). *Coordinating Humanitarian Action: the Changing Role of Official Donors*, HPG Briefing 7.

Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator. [Consultado em 3 de Março 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.reliefweb.int/cap/newpage/Revised%20HC%20TOR.doc>

UNICEF (2005). *UNICEF Annual Report 2005* [Consultado em 30 de Novembro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.unicefusa.org/atf/cf/%7BB35DBA70-2A32-4E25-999B-FA3A590864DB%7D/2005_Annual_Report.pdf.

USAID (2006), *USAID Situation Report #23, Fiscal Year (FY) 2006 August 25* [Consultado em 12 de Dezembro de 2006]. Disponível na Internet em: http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/countries

[/sudan/fy2006/sudan_ce_sr23_08-25-2006.pdf](#)

ZEEBROEK, Xavier (2006). *Humanitarian Agenda 2015. Burundi and Liberia Countries Studies*. Feinstein International Center, July, Medford (MA).

Informação noticiosa

AFRICA FOCUS BULLETIN (2006). *Sudan: Diplomatic Denialism?* Sep 6, [Consultado em 7 de Março 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.sudanreeves.org/index.php?name=News&file=article&sid=103>.

Darfur Humanitarian Profile (2006). No. 22, Situation as of January 1, 2006 [Consultado em 23 de Fevereiro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/unmis-sdn-01jan.pdf>.

Darfur: International Criminal Court Prosecutions Welcomed, Those Responsible Warned, Bruxelas [Consultado em 27 de Fevereiro 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4676&l=1&m=1>.

ICRC NEWS (2006), *Sudan*, Bulletin n. ° 6/39 – 15 February [Consultado em 7 de Março 2007]. Disponível na Internet em: http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/Sudan-bulletin-150206?OpenDocument&style=custo_print.

KLAPPER, Bradley S. (2007), Associated Press Writer, 2007-02-23T14:08:51Z, (AP) – GENEVA, [Consultado em 23 de Fevereiro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://news.findlaw.com/ap/o/51/02-23-2007/3675001447052a06.html>.

LOGAN, Marty (2004). *Aid Agency Exit Leaves Nation Further Isolated*. Inter Press Service (6 November).

MSF (2000). Press Release, 8 June (Kabala attacked, MSF-team evacuated).

MSF (1999). Press release, December (MSF workers held in Sierra Leone),

Oxfam (2007). *Six aid agencies warn Darfur operations approaching breaking point* (Press release conjunta de 28 de Janeiro de 2007). [consultada em 2 de Fevereiro de 2007]. Disponível na Internet em http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2007/01/six_aid_agencies_warn_darfur_o.html.

REEVES, Eric (2007). *To Cut the Carnage in Sudan, Take Action Against Oil Firms* [Consultado em 7 de Março 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.commondreams.org/views01/0609-03.htm>.

Documentos da ONU

A/51/950

A/53/139-E/1998/67 (1998). *Strengthening of the coordination of humanitarian*

and disaster relief assistance of the United Nations.

A/55/305 – S/2000/809 (2000). *Brahimi report.*

A/RES/46/182 (1191). *Emergency Relief Coordinator.*

OECD DAC (2002)

Regulation (CE) n° 1257/96 (mandato do OCHA)

S/1995/975

S/1998/960

S/1999/836

S/2001/627

S/RES/1270 (1999)

S/RES/1556 (2004)

S/RES/1564 (2004)

UN OCHA (2006). *Sudan Humanitarian Overview*, Vol. 2, Issue 2, February 1 – March 1.

UN OCHA (2006a). *Darfur Humanitarian Profile* No. 22, January 1.

UN OCHA (2001). *Sierra Leone – Complex Emergency Situation Report #1* (FY2001), 20 April.

UNSCR 1181/1998

UNSCR 1270 (1999)

UNSCR 1289 (2000)

UNSCR 1401 (2002)

UNSCR 1401 (2002)

UNSCR 1564 (2004)

UNSCR 1706 (2006)

UNSCR 46/182

UNSCR1590 (2005)

Sítios da Internet

http://ec.europa.eu/echo/presentation/index_en.htm (ECHO)

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s05010.htm> (Humanitarian Aid - ECHO)

<http://ochaonline2.un.org/sudan> (OCHA Sudan Darfur Humanitarian Access Map)

<http://un.intnet.mu/rc/rc.htm> (Residente Coordinator)

<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home> (Categorizing NGOs)

<http://www.care.org> (CARE)

http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/10162003_afghanistan.asp

<http://www.cdainc.com> (Collaborative for Development Action, Inc.)

<http://www.cdainc.com> (Collaborative for Development Action, Inc.).

<http://www.doctorswithoutborders.org/aboutus/index.cfm> (Médicos sem Fronteiras)

<http://www.gdrc.org/ngo/codes-conduct.html> (Códigos de Conduta das ONG)

<http://www.gdrc.org/ngo/codesofconduct/ifrc-codeconduct.html> (Código de Conduta para as ONG em envolvidas em Auxílios a Desastres)

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/default.asp> (informação sobre o IASC)

<http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/chapterAXII.htm> (Sanctions Assessment Handbook. Annex II. Table of humanitarian indicators)

<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JMNB?OpenDocument> (Anexo I, Recomendações para os governos de países afectados por catástrofes)

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sudan-news-160806>

<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5MJJE9N>(Princípios Fundamentais da Cruz Vermelha).

<http://www.odihpn.org/documents/networkpaper022.pdf> (economia de Guerra na Libéria)

<http://www.ohchr.org/english> (Gabinete do Alto-comissário para os Direitos Humanos)

<http://www.oxfam.org> (OXFAM)

<http://www.plataformaongd.pt/site2/publique/media/Guia%20RH%20-%20final.pdf>
(Guia dos Recursos Humanos das ONGD Portuguesas 2003)

<http://www.reliefweb.int/cap/newpage/Revised%20HC%20TOR.doc> (Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator)

[http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps_Sa.nsf/luFullMap/1FA50325E60EA464852571F40051D95D/\\$File/nato_PRG_afg160906.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps_Sa.nsf/luFullMap/1FA50325E60EA464852571F40051D95D/$File/nato_PRG_afg160906.pdf?OpenElement) (localização dos PTR)

http://www.savethechildren.net/alliance/about_us/mission_vision/index.html
(International Save the Children Alliance)

http://www.swissinfo.org/eng/top_news/detail/ICRC_says_security_is_worsening_in_Darfur.html?siteSect=106&sid=7558181&cKey=1172240605000

<http://www.theirc.org> (International Rescue Committee)

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/background.html>

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/background.html>.

<http://www.unhcr.org/basics/BASICS/3b0249c71.html> (UNHCR Basic facts)

http://www.wfp.org/policies/Introduction/mission/index.asp?section=6&sub_section=1 (WFP Mission Statement)