



revista internacional
de direitos humanos

edição **21**

- DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS -

ONGs e política de drogas
Rafael Custódio

Slogans vazios, problemas reais
Carl L. Hart

Políticas de drogas e saúde pública
Luís Fernando Tófoli

*Brasil: Reflexões críticas sobre
uma política de drogas repressiva*
Luciana Boiteux

*O elefante na sala:
Drogas e direitos humanos na América Latina*
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

*Ásia: Em defesa de políticas
de droga mais humanas e eficazes*
Gloria Lai

*África Ocidental:
Uma nova fronteira para a política de drogas?*
Adeolu Ogunrombi

Avanços na política de drogas no Uruguai
Milton Romani Gerner

ONU em 2016: Um divisor de águas
Anand Grover

- ENSAIOS -

*Poderes regulatórios estatais
no pluralismo jurídico global*
Víctor Abramovich

*Mentiras gravadas no mármore
e verdades perdidas para sempre*
Glenda Mezarobba

A ação humanitária é independente de interesses políticos?
Jonathan Whittall

- IMAGENS -

Protestos globais - Pela lente dos fotógrafos
Leandro Viana

- EXPERIÊNCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropia familiar no Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

"Todas as vozes importam"
Kasha Jaqueline Nabagesera

"Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida"
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOZES -

*Vigilância em massa de E-mails:
A próxima batalha*
Anthony D. Romero

ENSAIOS

A AÇÃO HUMANITÁRIA É INDEPENDENTE DE INTERESSES POLÍTICOS?

Jonathan Whittall

- *Por que a indústria da ajuda humanitária, que ainda está associada majoritariamente ao poder hegemônico, está enfrentando uma crise de legitimidade?* •

RESUMO

A ação humanitária internacional deveria ser voltada para salvar vidas e aliviar o sofrimento. Este artigo considera o impacto que a influência política possui no humanitarismo e como isto tem afetado negativamente o seu exercício. O autor examina a história dessa influência desde a Guerra Fria até a crise financeira de 2007, observando a sua relação constante com os interesses políticos ocidentais. Este artigo discute os conflitos que surgem a partir da incorporação da ajuda humanitária, raramente vista em sua forma altruísta pura, aos objetivos políticos mais amplos da construção de Estados, por exemplo. Em consequência disso, as ONGs humanitárias enfrentam uma crise de legitimidade. O autor questiona se a ação humanitária vai recuar com o poder ocidental ou se ela será aperfeiçoada. Com as potências emergentes desempenhando um papel cada vez mais importante nesse “tabuleiro de xadrez tridimensional”, o autor conclui o artigo com sugestões centrais para que o setor recupere a sua legitimidade e não repita os erros do passado.

PALAVRAS-CHAVE

Humanitário | Ajuda | Interesse político | Médicos Sem Fronteiras | Potências emergentes

• • •

A ação humanitária institucionalizada, que é representada mais proeminentemente pelas grandes ONGs do Norte Global e pelo sistema das Nações Unidas, cresceu significativamente na era do domínio político capitalista do pós- Guerra Fria. A ação humanitária para uma organização como a *Médecins Sans Frontières*/ Médicos Sem Fronteiras (MSF) pode ser simplesmente definida como o ato de salvar vidas e diminuir o sofrimento. No entanto, a prática de prover assistência humanitária é realizada por um número crescente de organizações e inclui uma gama cada vez maior de objetivos que refletem uma agenda liberal-democrática. Essa forma mais ampla do humanitarismo se tornou intimamente associada ao poder hegemônico, tanto em termos de como as preocupações humanitárias têm sido usadas como uma justificativa para intervenções militares, quanto como uma ferramenta de política externa ou militar pelos governos doadores. As ONGs se tornam, em muitos casos, extensões das políticas externas de países ocidentais. Isto foi visto de maneira mais óbvia em contextos como o Afeganistão, onde muitas ONGs apoiavam e faziam parte de fato das atividades de estabilização lideradas pelos Estados Unidos após a invasão estadunidense em 2001.

No entanto, a distribuição de poder está mudando. O poder hegemônico ocidental está, sem dúvida, em declínio e potências como o Brasil, Índia e China estão adquirindo cada vez maior espaço no cenário geopolítico. Em uma análise dos padrões de voto dos países do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) na

ONU, Ferdinand confirmou que a divisão mais proeminente entre o Norte e o Sul globais se dá sobre questões relacionadas ao desenvolvimento.¹ Ferdinand observa que os países do BRICS nunca tomam posições divergentes em relação a essas questões, embora haja uma maior coesão do grupo Índia/Brasil/África do Sul (IBAS ou IBSA, na sigla em inglês). Ferdinand conclui que “a crescente autoconfiança desses países, irá aumentar as dificuldades em um cenário já diplomaticamente conflituoso para os Estados Unidos na ONU”² e “esse agrupamento é, ao mesmo tempo, emblemático de uma mudança global mais ampla, bem como um fator significativo em sua realização. O agrupamento aponta na direção de um papel reforçado das potências médias no mundo pós-unipolar.”

Qual tem sido a relação entre a ação humanitária e o poder ocidental e como a mudança de poder vai impactar o futuro da ajuda humanitária? Esta análise oferece uma narrativa alternativa sobre a evolução da ajuda humanitária e de seus dilemas atuais.

Joseph Nye desenvolveu um modelo útil para entender as estruturas atuais do poder global. Ele se refere à dinâmica atual de poder como um “tabuleiro de xadrez tridimensional.”³ De acordo com Nye: “O mundo não é unipolar ou multipolar, nem caótico – ele é todos estes três modelos ao mesmo tempo.”⁴ Com base na noção de tabuleiro de xadrez tridimensional, a presente análise sobre a relação entre a ajuda humanitária e o poder político irá se referir às três estruturas de poder atuais como: unipolar ou unipolar Ocidental; multipolar indefinida de potências (re)emergentes; e poder difuso.

Na Guerra Fria, a prestação de ajuda humanitária pelas ONGs era confinada a um lado do tabuleiro de xadrez político bipolar. Ela foi rejeitada pelo sistema soviético, que viu a ajuda humanitária como uma ferramenta dos governos ocidentais que se encontravam do outro lado da fronteira geopolítica. O pressuposto “sem fronteiras” da ação humanitária, que rejeitou o poder do Estado-nação de negar o acesso dos trabalhadores humanitários às zonas de conflito, surgiu durante esse período. No entanto, essa ajuda além das fronteiras foi exercida frequentemente em parceria com aqueles grupos que resistiam internamente ao sistema soviético – como as atividades de ajuda transfronteiriças realizadas em áreas sob o controle do Mujahadeen no Afeganistão após a invasão soviética em 1979. MSF procurou se posicionar fora da influência de governos doadores em conflito, rejeitando ser financiada por governos em contextos politicamente sensíveis e optou por contar com doações privadas de indivíduos. No entanto, outras ONGs consolidaram suas relações de financiamento com governos doadores do Norte Global.

Com o fim da Guerra Fria e com o reordenamento do tabuleiro de xadrez bipolar, a democracia liberal passou a ser dominante e as peças brancas do tabuleiro de xadrez controlaram o campo de jogo. Os doadores financiaram a ajuda humanitária em parceria com atividades de desenvolvimento. Para os funcionários de ONGs – cujas esferas de influência cresceram exponencialmente – a conjunção de desenvolvimento e atividades humanitárias foi uma forma de “preencher a lacuna” e de “por fim ao ciclo” de situações de emergência, abordando as “causas de origem” das crises. Isso levou os trabalhadores de ajuda humanitária a uma esfera de ação na qual um diagnóstico político e uma solução estrutural precisavam ser propostas. A democracia liberal foi a ideologia política que orientou boa parte das políticas específicas dos trabalhadores de ajuda humanitária nas sedes das ONGs. Duffield se refere a esse fenômeno como a crença entre algumas ONGs na “causa ‘moral’ da governança ocidental.”⁵ Para os doadores, a conjunção entre ajuda e desenvolvimento foi uma forma de assegurar a coerência entre as diferentes ferramentas utilizadas para consolidar o estabelecimento da ordem democrática liberal nos países que eram então chamados de “Estados falidos”. Uma “aliança profana” foi consolidada entre as organizações humanitárias e os doadores ocidentais.⁶ Como o financiamento privado de MSF aumentou, a organização resistiu ativamente à tendência de combinar as atividades de desenvolvimento e ajuda humanitária dentro desta “aliança profana”. No entanto, MSF ainda fazia parte de um sistema global de ajuda do qual não conseguia se desligar inteiramente.

A prestação de assistência nunca ocorreu sem contestações, e críticas a respeito da capacidade dos agentes humanitários operarem na era unipolar foram impulsionadas, em grande parte, pelo o que Kaldor descreveu como a dinâmica das “novas guerras”.⁷ O que emergiu foi a aceitação ou rejeição baseada em interesses da ajuda humanitária para conflitos que eram em grande parte internos, sob a noção de ajuda humanitária como algo que podia ser manipulado para servir táticas militares nacionais. O acesso humanitário foi negociado com base em

compromissos com esses interesses locais. Os serviços que as ONGs humanitárias tinham para oferecer deram impulso ao processo de negociação de acesso humanitário. Estados dominantes – como os EUA e países da Europa, que também eram os principais financiadores de organizações humanitárias – foram capazes de constranger os Estados mais fracos no Sul Global a aceitar as organizações humanitárias que eles financiavam, mesmo quando os Estados do Sul tinham suspeitas sobre a influência, interesses e motivações da organização. Embora, na maioria das vezes, não aceitando o financiamento desses Estados, MSF conseguiu se beneficiar da influência política do Norte Global durante este período.

O aumento exagerado de uma ameaça “terrorista” transnacional, após o 11 de Setembro, marcou o início de uma nova era para a ajuda humanitária. Os fundamentos e modos de atuação da ajuda securitizada que tinham sido desenvolvidos no mundo da Guerra Fria – e incorporados à democracia liberal com organizações de mandatos múltiplos que prestavam tanto ajuda humanitária, quanto auxílio ao desenvolvimento – foram usados na nova batalha contra o terrorismo.

Uma agenda de coerência voltou sua atenção às abordagens de estabilização. Ela procurou estabelecer a legitimidade de determinados grupos, como o governo afegão por meio da prestação de assistência nas áreas sob o seu controle, e de negar a legitimidade de outros grupos, como o Talibã por meio da criminalização da assistência que pudesse beneficiar os oponentes dos interesses políticos ocidentais. Os atores da ajuda humanitária tiveram de se defender do risco de serem associados a seus financiadores ocidentais. Eles reafirmaram os princípios de independência, neutralidade e imparcialidade em uma tentativa de criar ao menos a ilusão de um espaço protegido de uma ação humanitária fora da interferência política. No entanto, diversos atores armados, como o Al Shabaab na Somália, não reconheceram essa distinção e organizações de ajuda humanitária foram alvos no Iraque, Somália, Darfur e em outros lugares. Durante essa época, preocupações sobre a “falta de clareza das diferenças” entre os atores humanitários e forças militares foram trazidas à tona pelas organizações humanitárias.

Como resultado do uso exagerado do poder estadunidense nas guerras no Iraque e Afeganistão – combinado com a crise financeira e a perda generalizada da legitimidade do Ocidente – o tabuleiro de xadrez unipolar ficou desestabilizado e o poder estadunidense começou a declinar. Em seu lugar, surgiu uma multipolaridade indefinida, a difusão do poder e, em alguns casos, o caos puro. Isto nos trouxe à era atual da prestação de ajuda humanitária. O sistema de ajuda humanitária – ainda em grande parte associado com o poder hegemônico – está enfrentando uma crise de legitimidade. A questão agora é se a assistência humanitária recuará com o poder ocidental ou ficará desprotegida?

A ação humanitária ainda está vinculada ao tabuleiro de xadrez unipolar, no qual somente as peças brancas estão exercendo o poder. No entanto, ela está tendo que lidar com uma dinâmica de poder mais complexa, na qual a sua identidade é ocidental e sua capacidade está ligada a interesses e instituições políticas ocidentais, mas onde as peças brancas do tabuleiro de xadrez já não são os únicos atores com poder. O *modus operandi* desenvolvido pelos atores humanitários para defender a sua legitimidade de ação está sendo questionado, uma vez que os parâmetros dos “princípios humanitários” foram erodidos com o passar do tempo. Além disso, a própria eficácia da ajuda humanitária em fornecer assistência de emergência tem sido minada por sua incorporação ao modelo liberal-democrático (um modelo questionado e contestado por uma emergente multipolaridade que se define em contraposição a modelos ocidentais em geral).

De fato, as falhas nas respostas humanitárias se dão, pelo menos em parte, devido às escolhas políticas de muitas organizações de ajuda humanitária que trabalham com um amplo leque de objetivos – da promoção da paz e estabilidade, à construção de instituições estatais e prestação de assistência para salvar vidas. No entanto, como se viu no caso do Sudão do Sul desde a assinatura do Acordo Abrangente de Paz em 2005, a realidade é que o processo político de construção de Estados (“state building”) tem prioridade em relação à manutenção da capacidade de reação a emergências – especialmente quando todos os componentes internacionais de resposta a uma crise estão mesclados sob a égide da “construção de resiliência”. Organizações como MSF e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV ou ICRC, na sigla original em inglês) conseguiram manter a sua capacidade de resposta a emergências, em grande parte, porque elas mantiveram independência de ação. No entanto, a tendência da maioria

das ONGs na era humanitária liberal de querer fazer mais e, portanto, tentar “preencher a lacuna” entre a ajuda e o desenvolvimento, que dá origem a organizações com mandatos múltiplos, foi substituída atualmente por um desejo de ter eficiência de ação por meio da “construção de resiliência”.

A forma na qual a ajuda humanitária é definida ao redor das premissas da integração de esforços com vistas a uma agenda política mais ampla resultou em uma série de implicações concretas para aqueles atores que normalmente estariam envolvidos em uma fase fundamental de reação a emergências. Primeiramente, há menos ação direta no terreno em situações de emergência devido a uma preferência pela construção de capacidades ou pelo trabalho por meio de parceiros locais. Em segundo lugar, existe uma tendência ao planejamento de desenvolvimento a longo prazo que faz com que seja difícil mudar rapidamente as atividades para reações ágeis e rápidas a emergências. Finalmente, há uma capacidade logística reduzida devido à dependência a missões integradas da ONU. Isso resultou em uma crise de capacidade no mundo da ajuda humanitária, que levou MSF a perguntar recentemente, quando se trata de reagir a emergências, “onde está todo mundo?”.⁸ Esta não é uma falha técnica do sistema de ajuda humanitária, mas sim uma deficiência enraizada nas escolhas políticas de uma parcela das maiores organizações humanitárias.

No entanto, o discurso da ação humanitária permanece preso ao legado tanto de um mundo unipolar, quanto da disputa bipolar pelo poder na Guerra Fria. Dentro dessa estrutura, as organizações humanitárias desempenham um papel na promoção dos interesses políticos do Norte Global, como no Afeganistão, onde as ONGs são incorporadas às atividades de estabilização, ou buscam formas de se distanciar do poder do Norte Global por meio da afirmação de seus princípios. Isto está ligado às discussões sobre a melhoria da efetividade da ajuda humanitária que geralmente se concentram em soluções que irão vincular ainda mais a assistência humanitária ao poder hegemônico – tal como a ajuda humanitária é vista devido à agenda de construção de resiliência. No entanto, isso não contempla como os atores humanitários devem se conduzir na multipolaridade política, onde o poder se tornou difuso e a proximidade às principais potências estatais é uma restrição tanto ao acesso, como à eficácia da ajuda humanitária.

A história da ação humanitária – particularmente, na forma como ela tem sido praticada na busca de metas e objetivos mais amplos do que aqueles estabelecidos por sua definição mais limitada – aponta claramente para o fato dela ser uma ferramenta no exercício do poder. Os atores humanitários foram invocados pelos discursos políticos dominantes – sejam estes o anticomunismo ou a democracia liberal – como consequência das relações deles com o poder hegemônico. No entanto, o humanitarismo em sua definição minimalista – e em seu simples ato de afronta à exclusão arbitrária dos meios de sobrevivência humana – o torna um contrapeso ao poder dominante. Não obstante, para que isto se torne uma realidade, os atores humanitários precisam recuperar o seu espaço como parte de uma sociedade civil global que atua a favor dos interesses dos marginalizados e não dos interesses do Estados centrais.

Apesar de que organizações como MSF têm conseguido manter as suas capacidades de resposta a emergências, elas ainda têm de lidar com o fato de que a identidade do sistema de ajuda humanitária é em grande parte manchada pela sua relação com o Norte Global. Isso requer que essas organizações, e aqueles que desejam preservar o acesso e a eficácia delas se diferenciem ainda mais dos interesses das políticas externas hegemônicas e se tornem um movimento verdadeiramente global. Elas devem trabalhar em aliança não só com as organizações do Norte Global que dominam o sistema humanitário, mas também navegar melhor em diferentes dimensões do poder buscando alianças com a sociedade civil progressista – incluindo movimentos sociais, organizações de base e pessoas mobilizadas em um modo não-convencional.

No entanto, essas alianças eficazes exigirão que os atores humanitários desenvolvam sua própria orientação política alheios às “causas morais de governança ocidental”, para entender como os grupos da sociedade civil – em grande parte no Sul Global – estão desafiando o capitalismo, os privilégios dos brancos e o patriarcado frequentemente em nome da justiça social e solidariedade.

Isto também requer um processo significativo de internacionalização do sistema humanitário, ainda em grande parte ocidental, que poderia originar uma verdadeira universalidade da identidade humanitária. Em âmbito operacional, esse novo cenário político exige a afirmação global do “fim das fronteiras” por meio de uma imparcialidade radical

que vai ativamente além da ação em zonas sob a influência do Norte Global e garante eficácia retornando aos conceitos básicos de salvar vidas com o objetivo de salvar vidas.

Essas ações não irão resolver inteiramente os dilemas e desafios que os atores humanitários enfrentam, mas irão permitir que recuperem a sua legitimidade e enfrentem com integridade as coerções de quem está no poder e que encara a prestação de assistência como interferência em suas estratégias políticas e militares.

Para os doadores de assistência humanitária, como o Brasil, China e Índia, entre outros, é necessário assegurar que não seja adotada a mesma abordagem dos doadores do Norte Global que, em grande parte, cooptaram a ajuda humanitária institucionalizada a seus objetivos políticos e militares. É claro, os Estados têm o direito de agir com os seus próprios interesses em mente. No entanto, os Estados não-alinhados têm uma oportunidade de auxiliar a tirar a ajuda humanitária do poder político ocidental e proteger a prestação de assistência baseada na solidariedade pela sobrevivência dos mais marginalizados como um fim em si mesmo. Isto não será alcançado consolidando o controle estatal sobre a assistência humanitária por meio da afirmação da soberania, mas sim retirando a assistência humanitária das potências hegemônicas e protegendo sua independência de ação.

NOTAS

1. Peter Ferdinand, "Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the General Assembly," *Third World Quarterly* 35 no. 3 (2014): 388.
2. Ferdinand, *Rising powers*.
3. Joseph S. Nye, *The future of power*, 1st edition (New York: PublicAffairs, 2011), 213.
4. Nye, *Future*.
5. Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, (New York: Zed Books, 2001).
6. Claudia McGoldrick, "The future of humanitarian action: an ICRC perspective," *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 972.
7. Mary Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006).
8. Sandrine Tiller and Sean Healy, *Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*. (London: MSF, 2014), acessado em 20 maio de 2015, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-july.pdf.



JONATHAN WHITTALL - África do Sul

Jonathan Whittall é coordenador de análises humanitárias da organização Médecins Sans Frontières/Médicos Sem Fronteiras (MSF). Jonathan trabalhou extensivamente em situações de conflito por MSF e é Doutor em Estudos Humanitários pela Liverpool School of Tropical Medicine. Ele mora em Beirute.

email: jonathan.whittall@msf.org

Recebido em abril de 2015

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"