

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL DOUTORADO**

GABRIELA MEZZANOTTI

**A PADRONIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA:
uma análise crítica do discurso humanitário na ordem mundial**

SÃO LEOPOLDO

2015

Gabriela Mezzanotti

A PADRONIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA:
uma análise crítica do discurso humanitário na ordem mundial

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em Ciências
Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale do
Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. José Luiz Bica de Melo

São Leopoldo

2015

M617p Mezzanotti, Gabriela.
A padronização da assistência humanitária : uma análise crítica do discurso humanitário na ordem mundial / por Gabriela Mezzanotti. – 2015.
238 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, 2015.
“Orientador: José Luis Bica de Melo.”

1. Assistência humanitária. 2. Discurso humanitário. 3. Ação humanitária internacional. 4. Teoria crítica das relações internacionais. 5. Análise crítica do discurso. I. Título.

CDU: 327

Catálogo na Publicação:
Bibliotecário Alessandro Dietrich - CRB 10/2338

Gabriela Mezzanotti

A PADRONIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA:
uma análise crítica do discurso humanitário na ordem mundial

Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor, pelo Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos -
UNISINOS

Aprovado em (dia) (mês) (ano)

BANCA EXAMINADORA

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Aos meus amores
Fabrizio, Eduardo e Fernando

AGRADECIMENTOS

À UNISINOS, por fazer parte da minha vida desde sempre.

Ao meu orientador, Professor Bica, pela ajuda, apoio, coragem, respeito, liberdade nas reflexões, simpatia e grande incentivo à elaboração e finalização do trabalho. Sem ele não teria sido possível superar o desafio de sua conclusão e defesa.

Ao Pe. José Ivo Follmann, pelo exemplo de vida e dedicação.

Aos meus pais, Luiz Carlos Mezzanotti e Naira Rejane Sarmiento Barata. Agradeço especialmente à minha mãe, por ter me apresentado pessoalmente aos líderes das Ligas Camponesas, em Vitória de Santo Antão, e pela paixão pela Sociologia.

À Kamelia Kemileva e à Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, pelo apoio durante as pesquisas em Genebra.

Aos amigos Nádia B. de Menezes e Álvaro Augusto Paes Leme, pelo incentivo, confiança e amizade na elaboração deste trabalho e em vários momentos da vida acadêmica.

Aos meus filhos Eduardo Mezzanotti-Camerini e Fernando Mezzanotti-Camerini, pela paciência, carinho e muitas saudades.

Ao Fabrizio Camerini, pela parceria e amor de sempre.

Aos meus alunos, que continuam me ensinando.

...empowering the voices of the weaker and the marginalized in the long run will depend upon the strength of social movements at the base of society. Change in the way the world is organized and run at the top will only come about through pressure from below.

Robert W. Cox, p.40. The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization.

London: Routledge, 2002.

RESUMO

A pesquisa analisa o discurso humanitário no pós-Guerra Fria a partir de dois pressupostos teóricos fundamentais: a Teoria Crítica das Relações Internacionais de Robert Cox e a Teoria Crítica de Análise do Discurso de Norman Fairclough. A análise crítica proposta tem por objeto três documentos de padronização da ação humanitária internacional adotados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Sphere Project e HAP (Humanitarian Accountability Partnership). Objetivando identificar nos documentos de padronização da Assistência Humanitária Internacional a representação textual de um discurso humanitário contemporâneo, a partir das premissas das teorias indicadas, a pesquisa procura também identificar a estrutura discursiva dos documentos e seu caráter hegemônico e politizado. Concebendo o discurso dialeticamente, como ação social que resulta e ao mesmo tempo molda a ordem do discurso, conclui-se que há uma tendência na comunidade internacional em geral de conceber discurso contido nos referidos documentos e na ação humanitária por eles regulamentada como moralmente inquestionáveis, rejeitando a hipótese de se questionar ideias, instituições e condições materiais envolvidas nesses documentos e na prática humanitária, de modo a indagar acerca da possibilidade de haver um projeto hegemônico na estrutura histórica específica que se forma a partir das interações recíprocas desses elementos. Esse projeto hegemônico se esconde atrás dos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência veiculados no discurso humanitário dos documentos analisados. A relação de poder que se manifesta na ordem desse discurso está velada no próprio discurso e por isso mesmo legitimada pela relação de poder que nele se contém. Do ponto de vista das Relações Internacionais, a análise crítica do discurso humanitário no pós-Guerra Fria permite desvendar as premissas não declaradas nesse discurso, de modo a identificar a ideologia nele impregnada e o projeto de poder nele amparado.

Palavras-chave: Discurso humanitário. Ação humanitária internacional. Documentos de Padronização. Teoria Crítica das Relações Internacionais. Análise Crítica do Discurso.

ABSTRACT

The research analyzes humanitarian discourse in post-Cold War era through two fundamental theoretical assumptions: the Critical Theory of International Relations by Robert Cox and the Theory of Critical Discourse Analysis by Norman Fairclough. The critical analysis proposed aims three documents of international humanitarian action standardization, adopted by the International Committee of the Red Cross, Sphere Project and HAP (Humanitarian Accountability Partnership). Aiming to identify in the documents of international humanitarian action standardization the textual representation of a contemporary humanitarian discourse, taking the assumptions of the theories already mentioned, the research also aims to identify the discursive structure of the documents and their hegemonic and politicized feature. Conceiving discourse dialectically, as a social action that derives and at the same time molds the order of discourse, it reaches to the conclusion that there is a tendency in international community to conceive the discourse contemplated in such documents and in humanitarian action regulated by them as morally unquestionable, rejecting the hypothesis of questioning ideas, institutions and material conditions involved in these documents and in humanitarian practices, in order to make it possible to question the possibility of an hegemonic project in the specific historic structure that takes shape from the interaction of these elements. Such an hegemonic project hides itself behind the principles of neutrality, impartiality and independence stated in the humanitarian discourse of such documents. The relation between power that manifests in the order of discourse is hidden in the discourse itself and therefore legitimated by the power relation contemplated in it. Under the point of view of International Relations, the critical analysis of the humanitarian discourse in the post-Cold War era enables to unveil the undeclared assumptions of such discourse, so that it becomes possible to identify the ideology impregnated in it and the power project based on it.

Key-words: Humanitarian discourse. Humanitarian Action. Standardization Documents. Critical Theory of International Relations. Critical Discourse Analysis.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ASAV	Associação Padre Antônio Vieira
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CHS	Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability
HAP	Humanitarian Accountability Partnership
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNREO	Escritório de Emergência das Nações Unidas para Ruanda

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 O Tema da Pesquisa	11
1.2 O Problema da Investigação	14
1.3 Objetivos da pesquisa	15
1.4 Justificativa	16
1.5 Metodologia	20
2 A POLITIZAÇÃO DO DISCURSO HUMANITÁRIO: ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO HUMANITÁRIO SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O ADVENTO DOS DOCUMENTOS DE PADRONIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL	24
2.1 O discurso humanitário tradicional.....	25
2.2 O Discurso Humanitário no pós-Guerra Fria.....	40
2.3 O Advento dos Documentos de Padronização para a Prestação da Assistência Humanitária Internacional.....	54
3 PRESSUPOSTOS E HIPÓTESES	75
3.1 A Teoria Crítica das Relações Internacionais de Robert Cox: hegemonia no plano internacional.....	76
3.2 A Teoria Crítica de Análise do Discurso de Norman Fairclough: poder e hegemonia na prática discursiva	92
3.3 Hipóteses.....	105
4 ANÁLISE DO DISCURSO HUMANITÁRIO A PARTIR DOS DOCUMENTOS DO CICV, <i>SPHERE PROJECT</i> E HAP	109
4.1 Circunstâncias de Produção e Interpretação dos Textos: o poder no discurso	109
4.2 A Dialética do Discurso Humanitário Politizado: a explanação dos textos.....	122
4.3 O Discurso Humanitário na Estrutura Histórica Internacional Contemporânea: o projeto hegemônico.....	135
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	160
OBRAS CONSULTADAS	170

ANEXO A — CODE OF CONDUCT FOR THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGOS) IN DISASTER RELIEF174

ANEXO B — HAP - THE CORE HUMANITARIAN STANDARD ON QUALITY AND ACCOUNTABILITY (CHS)183

ANEXO C — THE SPHERE PROJECT - HUMANITARIAN CHARTER AND MINIMUM STANDARDS IN HUMANITARIAN RESPONSE (PÁGINAS 1- 43. RETIRADAS DO DOCUMENTO ORIGINAL COMPLETO: 402 PÁGINAS).....211

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Tema da Pesquisa

A presente pesquisa faz uma análise crítica do discurso humanitário contemporâneo a partir da análise dos três principais documentos de padronização da Assistência Humanitária Internacional adotados globalmente. Tais documentos vêm sendo publicados e adotados pela maioria das Agências Internacionais de Assistência Humanitária, bem como Governos e representantes militares.

A superveniência desses documentos de padronização é contextualizada no fim da Guerra Fria, circunstância histórica que alterou a configuração do poder na esfera internacional a partir da dissolução do sistema soviético. Ultrapassado o momento de transição entre a dualidade de poder que caracterizava a Guerra Fria, observou-se o estabelecimento de uma nova ordem, constituída sob premissas materialmente bastante distintas, marcada pelo surgimento de novos movimentos sociais, o multiculturalismo, a desterritorialização da economia, a relativização da soberania e a preponderância de conflitos internos aos próprios estados, o mais das vezes sustentados por uma violência étnica que torna vaga a promessa de um pluralismo sustentado. (APPADURAI, 1996; LAPIDOTH, 1997).

O novo cenário hegemônico e as práticas humanitárias que se sucederam desde então suscitam uma série de reflexões acerca do atual discurso humanitário, quando comparado com a concepção clássica desse discurso, que encontra fundamento em valores como neutralidade, imparcialidade e independência. Tal concepção estava alicerçada em valores jurídicos e políticos, delimitados pelo Direito Internacional, tais como a soberania territorial, não intervenção, independência política e autodeterminação dos povos. (HERRMANN, 2010; LEADER, 2000; SIMMS, 2011).

Desde as “Lembranças de Solferino” e dos trabalhos de Henry Dunant, a ação humanitária historicamente foi associada a atos de compaixão, sem conotação política. O Direito Internacional Humanitário levou ao conflito uma conotação humana, no sentido de distinguir combatentes de não combatentes, proteger civis e agentes humanitários, médicos e

hospitais, etc. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e outros organismos internacionais semelhantes que se ostentavam como imparciais, neutros e independentes, passaram a ganhar acesso aos ambientes dos conflitos para prestar auxílio humanitário. (BUGNION, 2012; FORSYTHE, 2013; PALMIERI, 2012; SWINARSKI, 2008).

Também a Organização das Nações Unidas assumiu papel importante no atinente à prestação de auxílio humanitário, nunca se desvinculando de sua base valorativa, estabelecida na Carta das Nações Unidas, de 1945, que centra as relações internacionais de seus Estados membros na proteção dos direitos humanos. Assim, criou-se, no âmbito da Organização, toda uma estrutura de apoio destinada a garantir a paz e a segurança internacionais, da qual são exemplos – além das constantes operações de paz da ONU – o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados); o OCHA (Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários); o Departamento de Assuntos Políticos, cujas atribuições incluem assessorar e dar suporte sobre assuntos políticos ao Secretário Geral no exercício de suas responsabilidades globais no atinente ao problema da paz e da segurança internacionais; além de várias agências especializadas, programas e fundos do Sistema das Nações Unidas. (CLAPHAM, 2006; FAGANELLO, 2013).

Com o fim da Guerra Fria, os conflitos armados que se sucederam passaram a seguir uma nova lógica: não são travados por Estados contrapostos, mas por uma variedade de atores, estatais e não estatais. Usualmente, os conflitos armados ocorrem em regiões dominadas pela pobreza e são fundamentados na busca por acesso a riquezas, como óleo, água, gás, etc. A maioria das baixas humanas são de civis, já que a maioria dos combatentes – em especial aqueles rotulados como terroristas – rejeitam a lógica dos princípios das Convenções de Genebra como modo de “fazer frente” ao aparato estatal de guerra. Isto é, violar as Convenções de Genebra – matando civis, por exemplo – é um método utilizado pelo ator não estatal do conflito armado contra o estatal. (CHOMSKY, 2005; SASSÒLI, 1999).

De outro lado, a ação humanitária já não resulta em ações imparciais e desinteressadas. Revela-se comum, nos conflitos armados de hoje em dia, que os envolvidos (estatais ou não) procurem manipular a ação humanitária, por uma série de motivos. Grupos rebeldes querem para si próprios a comida e os suprimentos médicos fornecidos sob o prisma humanitário. Estados lutando contra grupos rebeldes negam-lhes tais recursos. Estados poderosos, normalmente pressionados para intervir em locais de genocídio e outras crises

humanitárias, tentam usar atores humanitários para mostrar que estão respondendo à crise quando, na verdade, pouco fazem a respeito. Nesse panorama, o auxílio humanitário torna-se uma estratégia política e deixa de ser uma ação voltada à garantia mínima de padrões humanos aos necessitados. Em outros casos, supostos agentes humanitários violam direitos humanos dos necessitados, perpetrando crimes contra crianças e mulheres dentre a população objeto do auxílio humanitário. (METCALFE e GORDON, 2012).

Enquanto a própria ONU reconhece a inexistência de consenso internacional sobre os métodos e objetivos a serem perseguidos no atinente às intervenções humanitárias, as noções tradicionais de combatentes e não combatentes também já não se revelam mais acuradas, em parte, devido à própria ação dos Estados envolvidos em conflitos armados. Isso ocorre de várias formas: a ocupação norte-americana no Afeganistão, por exemplo, caracterizou-se pela prestação de assistência humanitária pelo próprio exército norte-americano; em situações diversas, atores estatais se utilizam de Companhias Internacionais Privadas de Segurança para fins de prover assistência humanitária. Em ambos os casos, há uma confusão conceitual: agentes militares não deveriam, segundo a concepção clássica do humanitarismo, estar engajados em assistência humanitária, pois, segundo as Convenções de Genebra, os militares são alvos legítimos em conflitos armados, donde deveriam se afastar da população civil, sobretudo daquela mais necessitada. O mesmo se diga em relação às Companhias Internacionais Privadas de Segurança, que não se confundem com o aparato estatal, mas de fato atuam em nome de um Estado. Esse uso dificulta também a possibilidade de uma responsabilização internacional penal do indivíduo e a própria responsabilização internacional do Estado. (HILHORST e JANSEN, 2012). Nesse sentido, o discurso humanitário pode ser entendido como um forte elemento constitutivo da política, como uma estratégia para a legitimação do poder.

Como resultado dessa prática humanitária do pós-Guerra Fria, diversos documentos de padronização da Assistência Humanitária vêm sendo publicados e adotados por agentes humanitários dos mais variados tipos e procedência, aí incluindo governos, representações militares, Organizações Não Governamentais, etc. Tais documentos estabelecem padrões comportamentais da Assistência Humanitária, comprometidos com a missão de elevar a Assistência Humanitária a níveis éticos aceitáveis, considerando que a prática da assistência humanitária revelou não só um desvirtuamento em relação aos valores humanitários

tradicionais, como também trouxe exemplos de violações dos direitos dos necessitados perpetradas pelos próprios responsáveis pela assistência.

Dentre os vários documentos de padronização da Assistência Humanitária já publicados, os três aqui analisados são os seguintes: Código de Conduta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha,¹ Padrões adotados pelo *Sphere Project*² e *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability* da HAP – *Humanitarian Accountability Partnership*.³

1.2 O Problema da Investigação

O trabalho busca questionar como os documentos de padronização da Assistência Humanitária Internacional estão formatados para sugerir o caráter não político da assistência e como se consolidou o discurso humanitário no pós-Guerra Fria. Pretende-se entender quais cursos de ação foram tomados e quais as consequências dos sentidos produzidos.

Trata-se de questionar um debate que vem sendo, em sua maioria, analisado como parte do senso comum, mas que não deixa de trazer premissas ideológicas, portanto não disputadas, que lhe conferem conteúdo ideológico. A tese gira em torno das lutas políticas e históricas que definem as condições de possibilidade do estado atual do discurso humanitário. Tais condições de possibilidade são características contingentes do próprio discurso humanitário a ser analisado. Portanto, a pesquisa não pressupõe que o discurso humanitário decorra de fatos observáveis ou de significações profundas, mas da formação histórica de condições discursivas.

¹ O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é uma Organização Não-Governamental que tem por missão atenuar o sofrimento humano, proteger a vida e a saúde humanas, defender a dignidade humana especialmente em conflitos armados e outras emergências. Código disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>>.

² *Sphere Project* é uma iniciativa voluntária que congrega várias agências humanitárias em torno de um objetivo comum de melhorar a qualidade da assistência humanitária e a responsabilidade de seus agentes frente a seus empregadores, constituintes, doadores e população afetada. Para mais informações: <http://www.sphereproject.org/about/> e <http://www.sphereproject.org/resources/download-publications/?search=1&keywords=&language=English&category=22>

³ HAP – Humanitarian Accountability Partnership (Parceria para a Responsabilidade Humanitária) é um aglomerado de organizações humanitárias e de desenvolvimento dedicado a garantir maior responsabilidade na prestação de assistência humanitária a partir da promoção de padrões de qualidade e responsabilidade. A organização acredita que seus padrões reduzem o risco de corrupção, abusos e erros no auxílio humanitário. Para mais informações: <<http://www.hapinternational.org/who-we-are/about-us.aspx>> e <<http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>>

Assim, as identidades e significações específicas do discurso humanitário, extraídas dos documentos de padronização da Assistência Humanitária analisados, são consideradas em contextos discursivos específicos que condicionam como são construídos e interpretados. Esses contextos, contudo, não são estruturas autorreprodutivas estáveis e/ou imutáveis, mas sistemas precários que estão sempre sujeitos a tentativas políticas de minar e/ou reestruturar o contexto discursivo no curso da história.

Daí o caráter circunstancial e por isso mesmo problemático de uma análise calcada no materialismo histórico: o poder como objetivo discursivo hegemônico está sempre sob ameaça de novas formas de reestruturação social. O discurso humanitário politizado que se contrapõe ao humanitarismo clássico (esse sim pretensamente imparcial, neutro e independente) é fruto de um contexto discursivo de seu tempo. A pesquisa se ocupará de analisar o conjunto de esquemas cognitivos, articulações conceituais, estratégias retóricas, ações simbólicas, estruturas, modalidades enunciativas, fluxos narrativos e outros fatores que constituem a estrutura discursiva dos documentos de padronização da Assistência Humanitária. Essa análise buscará identificar a capacidade desses fatores de formatar o significado do discurso humanitário em questão, sempre pressupondo que tais discursos são formatados dentro e através de lutas hegemônicas em uma ordem global igualmente hegemônica.

1.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da investigação é analisar criticamente as mudanças do discurso humanitário a partir do final da Guerra Fria, a partir dos documentos de padronização da Assistência Humanitária Internacional, da metodologia da Teoria Crítica de Análise do Discurso de Fairclough e de uma visão de mundo alinhada com a Teoria Crítica das Relações Internacionais de Cox. A partir dessa análise e das premissas que ela impõe, objetiva-se compreender o fenômeno da politização do discurso humanitário como algo inerente aos objetivos hegemônicos de todo o discurso e de toda ação social em âmbito internacional.

Os objetivos específicos da investigação são:

- identificar nos Documentos de Padronização da Assistência Humanitária Internacional específicos a serem analisados a representação textual de um discurso humanitário contemporâneo;

- analisar criticamente o discurso humanitário a partir das premissas da Teoria Crítica de Análise de Discurso e sob as premissas da Teoria Crítica das Relações Internacionais;

- identificar a estrutura discursiva dos Documentos de Padronização da ação humanitária internacional;

- identificar nesse discurso humanitário o caráter hegemônico e politizado.

1.4 Justificativa

As pesquisas envolvendo a questão da ação humanitária internacional em geral tratam das mais variadas situações verificadas no cenário internacional e vinculadas ao auxílio humanitário. Desde auxílio a vítimas de desastres naturais, como intervenções militares nos Balcãs. O cenário acadêmico sobre o tema apresenta uma série de investigações, embora com pouca elaboração de categorias que permitam conceituar o humanitarismo em um nível mínimo consensual. Há estudos acerca do tema nas áreas de Ciência Política, Relações Internacionais, políticas públicas, Direito, estudos sobre refugiados, conflitos e paz. O tema tem sido particularmente desenvolvido no contexto da intervenção militar, relações entre Estados, soberania nacional a até mesmo auxílio alimentar. Menos frequente são discussões acerca de formas específicas de assistência humanitária, como auxílio médico, de infraestrutura, de educação ou das dinâmicas sociais presentes na prestação do auxílio.

Nos estudos sobre a ação humanitária internacional, definir humanitarismo não parece ser uma preocupação da maioria dos autores que se dedicam ao tema, encontrando-se no mais das vezes o uso não problematizado do humanitarismo. Quando definido, o humanitarismo contém normalmente dois elementos: referência específica ao aspecto humano e um elemento relacional. Na tradição ocidental, normalmente o humanitarismo está identificado com valores do cristianismo do altruísmo e caridade. (BARNETT e GROSS, 2012).

Há pesquisas específicas voltadas para as origens do humanitarismo contemporâneo, do ponto de vista histórico. Há vários estudos que demonstram o humanitarismo a partir das

experiências colonialistas e missionárias europeias e norte-americanas, usualmente relacionando humanitarismo com missões médicas e religiosas. Experiências humanitárias históricas não relacionadas ao ocidente também já foram pesquisadas, bem como referências ao processo de civilização e sua aptidão por tornar inaceitável a ideia de suportar a dor e o sofrimento alheios, de modo a fazer surgir reflexões em torno da ética no contexto histórico. (CABANES, 2014).

Muitas publicações que tratam do tema são da autoria de pessoas envolvidas na própria ação humanitária. Consultores, administradores, trabalhadores de campo na assistência humanitária escrevem sobre suas experiências no seio de organizações humanitárias e agências. São trabalhos que visam a esclarecer sobre o trabalho realizado por grupos humanitários, eventualmente sugerindo melhorias e mudanças. Muitos desses autores discorrem sobre importantes mudanças na assistência humanitária, como decorrência da maior complexidade das emergências geradas por mudanças climáticas e políticas, especialmente após o fim da Guerra Fria. Outros autores sugerem que as respostas humanitárias é que mudaram, em vez das situações que as provocaram. Outros criticam o uso indevido da assistência humanitária, ora defendendo que ela pode acirrar rivalidades e constituir fonte de recursos para grupos violentos, ora denunciando a falta de responsabilidade dos prestadores da assistência humanitária, muitas vezes contida em investidas militares. (BRAUMAN, 2012).

O tema do desenvolvimento tem sido relacionado com a assistência humanitária, sob a forma de estudos etnográficos e análises teóricas. Muitas das atividades descritas como desenvolvimento, tais como melhorias nas vidas das pessoas pela educação, saúde pública, agricultura, etc., normalmente são envolvidas em atividades humanitárias, a partir de relações entre indivíduos e instituições de países ricos e pobres. (CLAPHAM, 2006).

Também o tema dos refugiados tem sido abordado em termos de assistência humanitária, incluindo questões como poder, soberania, intervenção, auxílio e representação. Auxílios a refugiados são estudados como iniciativas humanitárias. (HYNDMAN, 2000). Especificamente, temas como a assistência a refugiados (com estudos de caso da ação humanitária em campos de refugiados específicos) caracterizam boa parte dos trabalhos encontrados em plataformas de pesquisa como os portais Scielo, Ebsco e Periódicos Capes.

O tema tem sido particularmente desenvolvido no contexto das intervenções militares, abordando as características de um direito de ingerência global e seus efeitos sobre a soberania dos Estados, das eventuais transformações conceituais da soberania e uma eventual responsabilidade mundial de Estados e Organizações diante de situações cada vez mais complexas em termos de crises humanitárias, as transformações conceituais sobre os Estados que mereceriam receber a assistência humanitária, os chamados "Estados fracassados" e o respeito ao Direito Internacional Humanitário nesse contexto. (CHOMSKY, 2009; FASSIN, PANDOLFI, 2010; HERRMANN, 2010). Nesse sentido, alguns autores criticam o uso indevido da assistência humanitária, ora defendendo que ela pode acirrar rivalidades e constituir fonte de recursos para grupos violentos, ora denunciando a falta de responsabilidade dos prestadores da assistência humanitária, muitas vezes contida em investidas militares. (PRENDERGAST, 1996). Críticas também surgem a respeito da neutralidade da assistência humanitária, seja entendendo que não existe neutralidade como conceito, seja considerando que a assistência humanitária contemporânea deixou de ser neutra como possa ter sido considerada em outros tempos. (FASSIN, 2010).

Todas essas abordagens trazem a ação humanitária internacional como elemento central de pesquisa, seja para entender seus aspectos históricos, seus contornos jurídicos, sociais, as instituições envolvidas, seus funcionamentos e capacidades materiais, etc. Contudo, não há estudos que relacionem o discurso humanitário, assim entendido como prática social inserida no contexto de uma ordem global, com os temas de poder e hegemonia. Assim, a tese analisa as aporias do discurso humanitário evidentes a partir da necessidade do estabelecimento de documentos de padronização, como os Códigos de Conduta e Padrões comportamentais na prestação da assistência humanitária internacional. Para tanto, como explanado, a tese utiliza-se das concepções originais da Teoria Crítica da Análise de Discurso de Norman Fairclough e da Teoria Crítica das Relações Internacionais de Robert Cox.

O estado da arte acerca da ação humanitária internacional não contempla uma análise do tema a partir de uma dupla análise crítica: a do discurso e das Relações Internacionais, ambas aglutinadas sob o mesmo elemento conceitual (a hegemonia).

O mesmo se pode afirmar em relação à Teoria Crítica de Análise do Discurso. Como Torfing (2005) refere, o principal desafio da Teoria Crítica de Análise do Discurso é demonstrar seu valor analítico em estudos empíricos que permitam ultrapassar a barreira da

mera ilustração de argumentos e conceitos. A fim de evitar cair no teorismo autoindulgente, a Teoria Crítica de Análise do Discurso precisa provar sua habilidade de produzir novos *insights* através de estudos práticos sobre discursos específicos que permitam a hegemonização de categorias analíticas com a análise empírica do discurso.

O próprio Cox (1981), autor do referencial teórico da Teoria Crítica das Relações Internacionais, apregoa que o materialismo histórico consiste justamente em conceber as instituições humanas como produto humano. Consequentemente, há uma confusão de sujeito e objeto, na medida em que as realidades objetivas que esse método analisa são constituídas por ideias intersubjetivas. Em outras palavras, o método do materialismo histórico possibilita encontrar as conexões do esquema mental por meio do qual as pessoas concebem a ação e o mundo material que constrange tanto o modo como as pessoas pensam quanto o que elas podem fazer.

A partir dessas premissas, Cox define, como uma das aptidões de sua Teoria Crítica das Relações Internacionais, a análise de forças e tendências para discernir possíveis futuros e conceber conflitos e contradições na ordem global existente que possam mover coisas e pessoas a um dos possíveis futuros.

A presente pesquisa tem a pretensão de ser inovadora ao atrelar essas duas Teorias Críticas (de Relações Internacionais e de Análise do Discurso) em torno do tema central do discurso humanitário, tanto para contribuir para um quanto para outro desses referenciais teóricos, sem deixar de cumprir os objetivos específicos voltados para a análise crítica do discurso humanitário em si.

Em relação à importância do tema à autora, trata-se de pesquisa que proporciona uma análise sintonizada com suas pesquisas anteriores, em especial no âmbito do Direito Internacional Humanitário, tratado já na Dissertação de Mestrado, que analisou os parâmetros da regulamentação internacional do uso da força sob a ótica do Direito Internacional Humanitário, a Intervenção Humanitária e as Operações de Paz da ONU. Em trabalho próximo ao ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), desde 2011 a autora coordena a Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/Unisinos. Nesse trabalho, identificou que o ACNUR também se utiliza dos Códigos de Conduta objeto desta tese. Ademais, na qualidade de membro do Comitê de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre, a autora vem

acompanhando, no âmbito brasileiro, a implementação do Programa de Reassentamento Solidário ACNUR/ASAV. Essa atuação prática da autora, combinada com suas pesquisas pretéritas, constituem o principal mote desta pesquisa: compreender a politização do discurso humanitário contemporâneo.

1.5 Metodologia

A análise crítica do discurso humanitário pressupõe aderência ao método preconizado por Fairclough a fim de atingir-se os objetivos almejados. Primeiramente, deve-se ter em mente que o discurso é resultado de decisões políticas. Não se refere a decisões conscientes baseadas em cálculos racionais, mas a uma sucessão de ações estratégicas tomadas por agentes políticos buscando forjar um discurso hegemônico. Isso se dá por meios de articulação, prática que estabelece a relação entre elementos discursivos que provoca a modificação de suas identidades. A metodologia a ser observada busca identificar no discurso humanitário analisado as práticas hegemônicas de articulação que unificam o espaço discursivo ideológico no qual se insere o discurso.

Fairclough (1995) concebe a existência de três fases na análise crítica do discurso: “descrição” do texto, “interpretação” do texto e suas interações e “explanação” da relação entre interação e contexto social. Para cada uma dessas fases, há procedimentos a serem observados, assim:

- Descrição do texto: o analista do discurso precisa formular e responder 10 perguntas a fim de descrever o texto. As perguntas são:

1. Que valores experienciais as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar como diferenças ideológicas entre textos em suas representações de mundo estão codificadas em seus vocabulários.

2. Que valores relacionais as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar como a escolha das palavras do texto depende ou pretende criar relações sociais entre os participantes.

3. Que valores expressivos as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar a significância ideológica de valores expressivos contidos no texto (por exemplo,

as palavras “consumo” e “moda” possuem valores expressivos ideologicamente vinculados a uma concepção capitalista).

4. Que metáforas são usadas? Metáforas são a representação de uma experiência por meio da alusão a outra experiência. A escolha da experiência comparada pode possuir conotação ideológica.

5. Que valores experienciais as características gramaticais do texto possuem? As formas gramaticais da linguagem codificam relacionamentos e acontecimentos do mundo, suas circunstâncias espaciais e temporais e modos de ocorrência.

6. Que valores relacionais as características gramaticais do texto possuem? Essa pergunta tem por objetivo identificar as relações sociais pretendidas criar entre os participantes a partir das características gramaticais do texto.

7. Que valores expressivos as características gramaticais do texto possuem? Essa pergunta tem por objetivo identificar a significância ideológica contida nas características gramaticais do texto.

8. Como frases simples são vinculadas no texto? Essa pergunta tem por objetivo identificar os valores utilizados pelo texto para a vinculação de ideias, isto é, quais conectores formais são usados.

9. Que convenções de interação são usadas no texto? Essa pergunta tem por objetivo identificar o modo pelo qual o texto propõe a interação entre os sujeitos envolvidos no texto.

10. Quais estruturas de larga escala o texto possui? As expectativas das pessoas acerca da estrutura da interação social das quais participam e/ou dos textos que leem é um fator essencial da interpretação. Além disso, a estruturação do texto pode estar ligada ao estabelecimento de práticas sociais rotineiras e em larga escala.

- Interpretação do texto: o intérprete precisa formular e responder três perguntas. São elas:

1. Contexto: qual interpretação os participantes estão atribuindo ao contexto situação e intertextual?

2. Tipo de discurso: que tipos de discurso estão sendo formulados (e assim quais regras, sistemas, princípios, gramática, coesão, etc.)?

3. Diferença e mudança: as respostas às questões 1 e 2 são diferentes para os participantes distintos? E suas percepções sobre essas perguntas mudam durante a interação?

A interpretação pressupõe a presença das premissas tidas como “senso comum” e não há meios para a exclusão dessas premissas no âmbito da interpretação. Para isso é necessária a fase da explanação.

- Explanação do discurso: a reprodução do senso comum na interpretação é não intencional, razão pela qual a explanação do texto se ocupa de identificar a formação e a mudança do senso comum. Há duas hipóteses de atuação da explanação: quando se compreende que o discurso é resultado de luta pelo poder, o senso comum (ideologia) relaciona-se com o passado, com as lutas que estão na base do discurso. Ao contrário, quando se compreende o discurso como algo pertencente à luta pelo poder, o senso comum (ideologia) relaciona-se com o futuro, com os efeitos das lutas pelo poder. Três perguntas auxiliam para a explanação do discurso. São elas:

1. Determinantes sociais: quais relações de poder ajudam a formatar esse discurso?

2. Ideologias: quais elementos de senso comum do discurso possuem um caráter ideológico?

3. Como o discurso se posiciona em relação às lutas pelo poder? Ele contribui para sustentar ou alterar relações de poder já existentes?

Essas são as premissas metodológicas apregoadas por Fairclough que serão adotadas na investigação para realização da análise crítica do discurso humanitário a partir dos Códigos de Conduta de Assistência Humanitária. A tese trata ainda de uma pesquisa do tipo teórico-conceitual, sendo que o método de pesquisa é a análise qualitativa, e quanto aos tipos de pesquisa: segundo os objetivos, trata-se de uma pesquisa analítica; segundo as fontes de dados, uma pesquisa bibliográfica; e, segundo os procedimentos de coleta de dados, documental.

A pesquisa está dividida em cinco capítulos. No primeiro, a pesquisa é introduzida, bem como delimitada cientificamente a partir da elucidação de seu tema, problema, objetivos, justificativa e metodologia. No segundo capítulo, discute-se o problema da politização do discurso humanitário, orientando-se a pesquisa na premissa de que o discurso humanitário tradicional, alinhado com o advento do Direito de Genebra e situado temporalmente até o fim da Guerra Fria, manifestava-se despolitizado e baseado na necessidade humanitária apenas. A seu turno, o discurso humanitário do pós Guerra Fria é permeado de componentes políticos e reflete a configuração de poder globalmente verificada após a queda do bloco soviético. Nesse contexto é que se verificou a superveniência dos documentos de padronização para a prestação da assistência humanitária internacional.

Já no terceiro capítulo são desenvolvidos os pressupostos teóricos da investigação, notadamente a Teoria Crítica das Relações Internacionais de Robert Cox, vinculada ao conceito de hegemonia no plano internacional, bem como a Teoria Crítica de Análise do Discurso de Norman Fairclough, concebida sob o fundamento da prática discursiva voltada para a manutenção ou conquista de poder e hegemonia. Também no terceiro capítulo são desenvolvidas as hipóteses da investigação.

No quarto capítulo, a tese analisa criticamente o discurso humanitário constante dos documentos de padronização da assistência humanitária do CICV, Sphere Project e HAP (Humanitarian Accountability Partnership), levando em conta as circunstâncias de produção e interpretação dos textos, a dialética do discurso como prática social e sua interface com as noções de poder e hegemonia.

2 A POLITIZAÇÃO DO DISCURSO HUMANITÁRIO: ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO HUMANITÁRIO SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O ADVENTO DOS DOCUMENTOS DE PADRONIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL

A análise crítica do discurso humanitário contemporâneo contido nos Documentos de Padronização para a Assistência Humanitária Internacional adotados globalmente exige a contextualização do discurso humanitário em pelo menos dois pontos de vista: uma visão das práticas tradicionais do discurso humanitário e outra, mais contemporânea, da prática do discurso humanitário verificada no pós-Guerra Fria.

O termo “humanitarismo” suscita uma série de questionamentos acerca de seu conceito, bem como em relação às práticas sociais a ele vinculadas. Registros históricos dão conta de que ideias hoje associadas ao que se entende por humanitarismo já apareciam séculos antes de Cristo, como, por exemplo, os dizeres da tumba de Harkhuf, o Governador do Egito no século 23 antes de Cristo: “... eu dei pão aos famintos, roupas aos nus, transportei os que não tinham barco”. Autores dos séculos XVI e XVII, tais como Francisco de Vitória (1492-1546), Francisco Suarez (1548-1617), Alberico Gentili (1552-1608), Hugo Grotius (1583-1645), Emmerich de Vattel (1714-1767), escreveram sobre o conceito de “Guerra Justa”, usualmente configurada quando implementada para a finalidade de cessar ou fazer cessar violações a direitos humanos (MEZZANOTTI, 2007).

Considera-se que a ação humanitária abarca não só o comportamento humanitário concreto (o prover auxílio humanitário concretamente), como também o discurso humanitário *per se*, na esteira da Teoria Crítica do Discurso de Norman Fairclough. Esse ponto de vista considera o discurso também como ação social, bem como elemento constituinte da sociedade em várias dimensões e que apresenta a natureza discursiva do poder (FAIRCLOUGH, 1989). Nessa perspectiva, situa-se a pesquisa em dois momentos do discurso humanitário, tradicional e contemporâneo, ambos representativos das práticas humanitárias verificadas em momentos distintos.

A ideia de crise no discurso humanitário pressupõe uma comparação entre modelos de discursos humanitários e rejeita a necessidade de uma tomada de posição acerca do modelo de

discurso humanitário a comparar: tradicional e contemporâneo. Isso porque a ideia de “crise” do discurso humanitário não tem por fundamento a comparação desses modelos senão que ela concretiza um debate atualmente presente entre agentes humanitários e acadêmicos em geral, a respeito de quais ações estariam incluídas na ação humanitária e quais deveriam, por conceito, estar excluídas da ação humanitária. Tal debate se desenvolve em torno da atual politização do discurso humanitário frente ao tradicional discurso humanitário vinculado aos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência. Para além disso, o problema situa-se em analisar o discurso humanitário dos documentos de padronização da ação humanitária como natureza discursiva do poder dentro das Relações Internacionais.

2.1 O discurso humanitário tradicional

Por uma questão de rigor científico e a necessidade de delimitar o objeto do estudo tanto do ponto de vista temporal como conceitual, a análise e contextualização do discurso humanitário aqui denominado de “tradicional” estão vinculadas ao surgimento do assim denominado Direito Internacional Humanitário e à criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha por Henry Dunant, após a publicação de as “Lembranças de Solferino”, no séc. XIX.⁴ O pleito pela criação de normas que garantissem a possibilidade de intervenção nas situações de conflitos armados e de violência interna, prestando proteção e assistência às vítimas desses acontecimentos, marcam essa fase “tradicional” do discurso humanitário, historicamente associado a atos de compaixão e sem conotação política. O advento do assim denominado “Direito de Genebra” levou ao conflito armado esta conotação humana: hospitais, médicos e enfermeiros passaram a ser considerados neutros (não combatentes), soldados feridos passaram a merecer assistência independentemente do exército a que pertenciam. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha⁵ e outros organismos internacionais

⁴ A Batalha de Solferino, travada no norte da Itália entre os exércitos italiano, francês e austríaco em 1859, é um marco fundamental para o surgimento do Direito Internacional Humanitário, tal como o conhecemos. Homem de negócios de Genebra, Henry Dunant testemunhou essa batalha terrível e suas consequências. Ficou horrorizado tanto com a impiedade dos exércitos durante a batalha como com o destino dos feridos, deixados na miséria. Tendo participado do trabalho pós-guerra juntamente com os sobreviventes, voltou a Genebra e, em 1862, publicou um livro denominado “Lembranças de Solferino”, no qual tornou público seu testemunho daquela guerra terrível e convidou os Estados a formular um princípio internacional de proteção aos militares lesionados em campos de batalha. Na mesma obra, Henry Dunant sugeriu que cada Estado organizasse uma sociedade voluntária de socorro que estivesse preparada para atuar no auxílio aos atingidos pelo conflito (DUNANT, 1982). Desse ideal surgiu o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, hoje relevante ator na prestação do auxílio humanitário (PICTET, 1986).

⁵ Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/homepage>>. Acesso em: 01 de abril de 2015.

semelhantes que se ostentassem como imparciais, neutros e independentes, passaram a ganhar acesso aos ambientes dos conflitos para prestar auxílio humanitário (PICTET, 1986)⁶.

O auxílio humanitário preconizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) apresenta-se como modo autônomo de ação social em conflito armado, separado das ações políticas e militares. Essa ação humanitária pressupõe agentes apolíticos e não militares, desinteressados no conflito, imparciais e neutros, movidos por um caráter meramente humano (SASSÒLI, BOUVIER, 2006). Isto é, por pretender ser neutra, a ação humanitária deve ser o mais independente possível de processos e objetivos políticos, oferecendo auxílio a quem dele necessitar, independentemente de qualquer fator senão o da necessidade (PUGH, 1998). Ao escrever sobre o trabalho do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Secretário Geral das Nações Unidas (BAN KI-MOON, 2012) enalteceu os princípios da ação humanitária do CICV:

[...] o firme comprometimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha à ação humanitária baseada em princípios – uma ação humanitária neutra, independente, e imparcial: neutra por procurar estabelecer e manter diálogo com todas as partes do conflito, ao mesmo tempo permanecendo indiferente diante das violações ao Direito Internacional Humanitário; independente por estar livre de qualquer agenda política ou militar, e imparcial porque o trabalho da CICV beneficia pessoas sem discriminação em relação a suas raças, origem, sexo, religião, etc., e prioriza a necessidade exclusivamente. Converse com qualquer delegado da CICV no campo e ele dirá a mesma coisa: ação humanitária amparada nesses princípios é a base do sucesso da CICV em alcançar pessoas e obter aceitação de atores estatais e não-estatais envolvidos no conflito. Sem aceitação, agentes humanitários não conseguem acesso. E sem acesso, sua habilidade para ajudar aqueles em estado de necessidade fica prejudicada ou até mesmo inviabilizada.⁷

⁶ Da Idade Média até a contemporaneidade, a humanidade assistiu a uma evolução extraordinária no modo de fazer guerra, passando também por uma série de evoluções culturais e tecnológicas, além de sofrer a influência de valores culturais variados conforme época e lugar. Destaque especial merece a influência dos valores judaico-cristãos, a fazerem surgir a ideia da dignidade humana vinculada à filiação de todos os homens a um único Deus. A partir daí o ser humano passa a ver o próximo como irmão, a quem não se pode infligir nenhum mal, muito menos matar. A ideia de guerra justa está vinculada ao império da religião inclusive sobre o Estado, cujas guerras passam a ser consideradas justas porque emanam da vontade do soberano, vinculado à Igreja e consequentemente portador da vontade divina (PICTET, 1986).

⁷ Tradução livre de Ban Ki-moon (2001, p. 1252): "... there is the ICRC's steadfast commitment to principled humanitarian action – to humanitarian action that is neutral, independent, and impartial: neutral in seeking to establish and maintain dialogue with all parties to conflict, while not remaining indifferent in the face of violations to international humanitarian law; independent in being free from any political or military agenda; and impartial in that the ICRC's work benefits people without discrimination as to their race, origin, sex, religion, etc., and is prioritized on need and need alone. Talk to any ICRC delegate in the field and he will tell you the same thing: principled humanitarian action is the foundation of the ICRC's success in reaching people and gaining acceptance by state and non-state parties to conflict. Without acceptance, humanitarians do not

O trabalho de Henry Dunant e o nascimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha levam à criação da primeira Convenção de Genebra, de 1864⁸. As ideias de Dunant foram muito bem aceitas na Europa e, pouco tempo após a publicação de seu livro, formou-se um pequeno comitê em Genebra, cujo objetivo era estudar a viabilidade daquelas ideias e identificar formas de as pôr em prática. Hoje reconhecido como sendo o pai do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o comitê de Genebra consultou peritos militares e médicos sobre as propostas de Dunant e persuadiu o governo suíço a convocar conferência diplomática (SASSÒLI; BOUVIER, 1999, p. 98). Em duas oportunidades na década de 1860, convocaram-se conferências internacionais para redigir tratados sobre aspectos fundamentais de conflitos armados. A primeira teve por objeto a sorte dos soldados feridos em campo de batalha, tendo ocorrido em Genebra, no ano de 1864. A segunda, ocorrida em São Petersburgo, em 1868, gerou uma Declaração renunciando o uso, em caso de guerra, de certos projéteis explosivos. (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001).⁹

A partir de então, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha passou a apresentar-se como o guardião do Direito de Genebra, ramo do Direito Internacional também denominado de Direito Internacional Humanitário, destinado a estabelecer parâmetros jurídicos na utilização da força armada, em especial no que se refere à proteção de um padrão mínimo de dignidade às pessoas envolvidas no conflito. (PICTET, 1986).¹⁰

have access. And without access, their ability to help those in need is severely constrained if not precluded altogether”.

⁸ Assinada em 22 de agosto de 1864, a Convenção foi o primeiro tratado internacional a prever direitos aos feridos em conflitos armados, incluindo previsões como a neutralidade de hospitais e profissionais da saúde envolvidos no socorro aos feridos, neutralidade de ambulâncias, soldados feridos, civis, inclusive quando prestando auxílio a feridos. Mais detalhes sobre o documento em BUGNION, 2012.

⁹ Segundo Kalshoven e Zegveld (p. 21), a fonte inspiradora da Declaração de São Petersburgo e de outros documentos redigidos no século XIX sobre o tema foi o Código de Lieber, documento redigido por um jurista alemão radicado nos Estados Unidos da América chamado Francis Lieber sob encomenda do então Presidente norte-americano. O documento trazia instruções para as forças armadas norte-americanas em caso de conflitos armados e foi promulgado em 1863 em Washington. Trazia formas detalhadas de conduta das forças armadas no atinente à batalha campal, ao tratamento a ser observado aos prisioneiros de guerra, à população civil e até mesmo a franco-atiradores.

¹⁰ As origens do Direito Internacional Humanitário estão ligadas à Pré-História, na medida em que os rigores da lei da selva observados naquela época eram mitigados, segundo registros históricos, por exemplo, pela redução de fraturas em esqueletos estudados. Estudos mostram que as guerrilhas envolvendo tribos selvagens estão marcadas por uma série de regras, como a necessidade de avisar à parte adversa sobre o iminente ataque e esperar a respectiva preparação. Outras fontes doutrinárias revelam que, mesmo em conflitos armados travados 3.000 anos antes de Cristo, já havia costumes no sentido de proteger algumas categorias de vítimas e regulamentações limitando ou proibindo o uso de certos meios e métodos de guerra. Trata-se, evidentemente,

A Convenção de Genebra contou com a participação de 16 países, que acataram o texto formulado previamente por Moynier e Dufour com praticamente nenhum retoque. Em 22 de agosto de 1864, esses países firmaram a convenção com o objetivo de aliviar o destino dos militares feridos em campos de batalha, sempre preconizando a neutralidade apregoada por Dunant. Médicos e enfermeiros passaram a não mais ser considerados combatentes, razão pela qual poderiam permanecer no campo de batalha auxiliando os feridos, que até então ficavam abandonados no campo de batalha. A convenção foi aprovada com 10 artigos, assentando as bases de Direito Internacional Humanitário que desde então permanecem intactas. O texto prevê principalmente que civis, ambulâncias e hospitais são reconhecidos como neutros e como tais devem ser respeitados e protegidos. Se forem capturados, devem ser libertados. Prevê o dever de prestar assistência aos militares feridos e enfermos, independentemente do país a que pertençam, e que hospitais e seus funcionários devam utilizar o símbolo da Cruz Vermelha sobre fundo branco, símbolo da imunidade. (PICTET, 1986, p. 38).¹¹

Embora temporalmente se identifique a análise da ação humanitária tradicional como aquela decorrente do surgimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não se pode deixar de considerar que, antes mesmo desse marco histórico, práticas como o tratamento digno a prisioneiros de guerra e a preservação da população civil inimiga, por exemplo, já se constituíam como normas consuetudinárias de guerra, a elas impondo-se observância pelos beligerantes. Movimentos locais, de âmbito nacional ou regional, já levavam a campo ideias humanitárias. Exemplos disso foram os avanços na medicina verificados nas guerras napoleônicas a fim de preservar a vida de soldados feridos, melhorias no transporte e evacuação de médicos na guerra civil norte-americana (DAVEY *et all*, 2013). Entretanto, o conteúdo, alcance e âmbito de aplicação de tais regras consuetudinárias não eram claros o suficiente, o que impôs aos Estados a criação de tratados internacionais a fim de corrigir tais imprecisões. É nesse cenário que os tratados multilaterais se converteram em instrumentos

de costumes que exibiam propósitos econômicos ou táticos, como, por exemplo, preservar prisioneiros de guerra a fim de transformá-los em escravos. Ainda assim, exibiam efeitos humanitários à medida que acarretavam a preservação da vida humana em situações de conflitos. (SASSÖLI, 1999).

¹¹ Segundo Swinarski (1996, Introdução, p. 15), outro aspecto importante da Convenção de Genebra está na “relativa facilidade com que os Estados-membros da comunidade internacional de então procederam à codificação e à especificação das primeiras normas que protegeram os feridos e doentes no campo de batalha”. Trata-se de uma “prova de que, tanto do ponto de vista da ‘opinio iuris’ e da ‘opinio necessitatis’ – os dois elementos que constituem uma norma consuetudinária – como do ponto de vista da conveniência de se aprovar tais normas, a comunidade internacional sentia-se preparada para estabelecer, mesmo que ainda muito embrionário, um regime geral de proteção das vítimas de guerra”.

fundamentais para a regulamentação das relações internacionais a partir do Século XIX (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001).

Preponderantemente amparado em tratados multilaterais, o Direito Internacional Humanitário, também denominado *jus in bello*, é concebido como o “conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito”. (SWINARSKI, 1996, p. 18).¹²

A existência de um ramo do Direito Internacional a regulamentar a ação bélica não significa que o Direito Internacional, em geral, considere lícito o uso da força em quaisquer circunstâncias. Ao contrário, o Direito Internacional reputa ilícito, como regra geral, o recurso à força armada e coloca as Nações Unidas, por meio do seu Conselho de Segurança, no centro das decisões sobre a licitude da utilização de força armada em casos de exceção à regra (além da hipótese de legítima defesa). Há um corpo jurídico que tem por objeto o estabelecimento de parâmetros jurídicos para as condutas das partes nas hipóteses em que houver recurso à força, lícito ou não.¹³

A seu turno, o Direito Internacional Humanitário não tem por objeto disciplinar a licitude do uso da força *per se*, senão que limitar a violência na condução de conflitos armados no intuito de adequar, na medida do possível, o uso da força ao alcance da finalidade do conflito, que somente pode ser – independentemente dos motivos pelos quais o conflito é travado – enfraquecer o potencial militar do inimigo. Além disso, é objetivo do Direito Internacional Humanitário proteger dos efeitos dos conflitos as pessoas que não participam das hostilidades, tais como civis, prisioneiros, ex-combatentes, feridos, etc. Tal concepção traz implicitamente alguns princípios de Direito Internacional Humanitário, quais sejam, a distinção entre combatentes e civis, a proibição de sofrimento desnecessário, os princípios da

¹² Para Mello, o conceito de Swinarski apresenta uma série de méritos por ser suficientemente abrangente, mas contém uma imprecisão porque, a seu ver, jamais as partes tiveram direitos ilimitados no tocante aos meios e métodos de combate. Além disso, objeto o mesmo autor, o Direito Internacional Humanitário não ocupa, como afirmara Swinarski, o lugar que antes era conhecido com a denominação de direito de guerra, muito mais amplo que o Direito Internacional Humanitário. (MELLO, 1997, p. 136).

¹³ Para maiores detalhes acerca da licitude do uso da força e da regulamentação sobre o tema na Carta das Nações Unidas, vide MEZZANOTTI, 2007.

necessidade e da proporcionalidade.¹⁴ De outro lado, o Direito Internacional Humanitário tradicionalmente possui uma certa atuação limitada: ele não coíbe o uso da violência, não protege todas as pessoas envolvidas no conflito armado, não se relaciona à causa do conflito e não proíbe o domínio de uma parte sobre a outra (SASSÒLI; BOUVIER, 1999)¹⁵.

Consequência natural de uma primeira abordagem sobre o conceito de Direito Internacional Humanitário é sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Há pelo menos três modos de conceber a relação entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: a posição integracionista, que concebe o Direito Internacional Humanitário como um aspecto do Direito Internacional dos Direitos Humanos; a posição separatista, para a qual ambas as esferas são distintas e não se confundem porque o Direito Internacional dos Direitos Humanos teria aplicação apenas em tempos pacíficos, ao passo que o Direito Internacional Humanitário somente seria aplicável em caso de conflito armado, quando a ordem jurídica interna já não seria mais capaz de garantir qualquer direito aos cidadãos; e a terceira posição, a tese complementarista, parte do princípio de que ambos os ramos jurídicos se complementam, ainda que distintos. Para essa tese, os Direitos Humanos são universais e a qualquer tempo passíveis de reivindicação, enquanto o Direito Internacional Humanitário prende-se à garantia de um padrão mínimo de dignidade e sobrevivência em casos de conflitos armados (MELLO, 1997 e SWINARSKI, 1996).¹⁶

¹⁴ Conforme anota Swinarski (1991), o Direito Internacional Humanitário traduz uma preocupação para com os outros, inspirada numa vinculação estreita com a ética e com o valor essencial da solidariedade. Segundo o autor, revela-se inegável que o adjetivo “humanitário” fora admitido como qualificativo desse ramo do Direito Internacional, sob a influência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Independentemente das várias significações semânticas do termo “humanitário”, verifica-se que esse ramo específico do Direito Internacional situa-se entre um sistema de direito positivo e um sistema de normas de conduta de caráter ético ou moral. (SWINARSKI, 1991, p. 11).

¹⁵ As limitações da atuação do Direito Internacional Humanitário são bem reconhecidas pela bibliografia especializada. A primeira crítica ampara-se na dificuldade de um ramo do Direito disciplinar condutas das partes em conflitos armados, por se tratar de situações marcadas pelo instinto de sobrevivência, orgulho, força, violência, anarquia, etc. Em outro sentido, observa-se a impotência da ordem internacional no sentido de coibir, pelo menos como regra geral, o uso da força armada, situação que leva a crer na mesma impotência para regulamentar a conduta das partes no conflito. Alega-se ainda que o objeto do Direito Internacional Humanitário seria absolutamente contraditório com a essência da guerra em si, pelas suas características e vicissitudes. (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001).

¹⁶ Não se afigura correto confundir o conteúdo do Direito Internacional Humanitário com os Direitos Humanos ou com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como já se viu, o Direito Internacional Humanitário tem por objeto um conteúdo humanitário mínimo em casos de conflitos armados. Entretanto, não podem ser vistos como dicotômicos: “A aproximação ou convergência entre um e outro no plano normativo tem-se refletido até certo ponto também no plano operacional. Não há que perder de vista que os distintos mecanismos de implementação inspiram-se em princípios comuns que ‘os vinculam e interrelacionam’, em considerações básicas e humanidade, formando um sistema internacional geral, com setores específicos, de proteção da pessoa humana. Assim, a aplicação recente do direito humanitário tem se voltado a problemas de

Ainda no atinente à sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário reveste-se do caráter de exceção, aplicável em situações de emergência porque qualificadas pelo conflito armado, em casos de ruptura da ordem jurídica internacional. Nesse contexto, o Direito Internacional Humanitário visa a proteger pelo menos a vida das pessoas envolvidas no conflito armado. Tais circunstâncias de aplicação desse ramo específico do Direito Internacional diferem das normativas referentes aos Direitos Humanos, aplicáveis em tempos de paz e quando a ordem jurídica internacional não se revela vilipendiada por conflitos armados. (SWINARSKI, 1996).¹⁷

Essa visão tradicional do Direito Humanitário Internacional concebe o conflito armado como uma realidade que acompanha a evolução da humanidade e por isso mesmo deixa de se preocupar com suas causas. O assim chamado Direito de Genebra foi concebido a partir dessa premissa histórica: a guerra constitui “um dos mais poderosos instintos do ser humano e, durante um bom tempo, foi um importante meio das relações entre os povos. As estatísticas demonstram que, durante os 5.000 anos de história, houve 14.000 guerras, que causaram a morte de 5 bilhões de seres humanos. Durante os últimos 3.400 anos, não houve no mundo mais do que 250 anos de paz geral”. (PICTET, 1986, p. 93). Como instrumento de julgamento sobre os comportamentos das partes envolvidas, o Direito Internacional Humanitário “é onipresente nos conflitos armados contemporâneos: nas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU”, “nos discursos dos políticos e em artigos de jornal, em panfletos de movimentos políticos oposicionistas e em relatórios de organizações não governamentais, em manuais de soldados militares e em relatórios de diplomatas. Pessoas completamente diferentes no aspecto cultural, intelectual, emocional e político concordam que matar soldados inimigos no campo de batalha em conflitos armados não equivale a matar mulheres e crianças pelo simples fato de pertencerem ao inimigo”. (SASSÒLI, BOUVIER 1999, p. 68).

direitos humanos, e a da proteção internacional dos direitos humanos tem se ocupado igualmente de problemas humanitários. As necessidades de proteção têm aproximado ou ao outro” (CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; RUIZ DE SANTIAGO, 1996, p. 44).

¹⁷ Swinarski afirma, contextualizando essa comparação, que, “no Direito Internacional Humanitário (‘lex specialis’), existem regras mais pormenorizadas do que nos direitos humanos para a proteção de pessoas em situações de conflito armado, como, por exemplo, as normas pelas quais é regida a condução da guerra marítima”. “Ao contrário, nos direitos humanos existem disposições que, na prática, são difíceis de aplicar durante um conflito armado, como, por exemplo, a liberdade de reunião e de associação, assim como certos direitos econômicos, sociais ou culturais. Os mecanismos de aplicação desses dois ramos do direito são diferentes, assim como também as instituições encarregadas de desenvolvê-los e promovê-los, como, por exemplo, o CICV no tocante ao direito internacional humanitário, e as organizações internacionais universais – como as Nações Unidas –, ou as regionais – como a Comissão e a Corte Interamericana ou a Comissão e o Tribunal Europeus –, no tocante aos direitos humanos”. (SWINARSKI, 1996, p. 24).

Paralelamente ao que se convencionou denominar Direito de Genebra, cujo objeto é a proteção de bens e pessoas atingidas pelo conflito armado, verificou-se a criação e evolução do assim chamado Direito de Haia, com surgimento nessa cidade holandesa, no ano de 1899. Na ocasião, reuniram-se delegados de 29 Estados a fim de discutir assuntos relacionados à paz e à guerra. O principal objetivo dessa primeira Conferência Internacional da Paz era criar condições necessárias para impedir o desencadeamento de novas guerras, o que se pretendia mediante a obtenção de um compromisso dos Estados no sentido de submeter suas disputas à arbitragem internacional e mediante a convocação periódica de conferências internacionais para debater eventuais problemas que pudessem ameaçar a paz internacional. (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001, p. 24).

Embora não se tenha obtido consenso dos participantes sobre todas as questões debatidas, a Conferência aprovou texto sobre as leis e costumes da guerra terrestre, além de um Regulamento, cujo conteúdo incluiu normas relativas a todos os aspectos da condução da guerra terrestre, tais como categorias de pessoas que poderiam ser consideradas combatentes, tratamento devido aos prisioneiros de guerra, restrições sobre meios e métodos para a condução da guerra, proteções devidas à população civil e ao patrimônio cultural alheio. Paralelamente ao “desenvolvimento da proteção das vítimas de conflitos armados, os Estados consideraram necessário estabelecer limites de direito aos métodos e aos meios de combate. A guerra, considerada ainda uma necessidade, não devia ocasionar mais sofrimentos nem mais destruições que os imprescindíveis para o atingimento de seus objetivos. Em outras palavras, qualquer meio e qualquer método tendente a estendê-las além de seus objetivos, causando sofrimentos inúteis, foram declarados ilícitos do ponto de vista do direito internacional público”. (SWINARSKI, 1996, p. 16).

A cooperação internacional gerou outras iniciativas humanitárias na segunda metade do século XIX. Segundo Davey et al, (2013), a expansão imperial também proveu experiências tendentes à redução do sofrimento alheio. Do século XIX até a descolonização, o campo colonial serviu de laboratório para técnicas que, mais tarde, foram adotadas pela ação humanitária, incluindo movimentos para alimentação e redução da fome, fornecimento de dinheiro aos necessitados e prestação de serviços médicos nas colônias. Médicos eram enviados às colônias para atender, num primeiro momento, os europeus que lá se encontravam. Após, o serviço passou a ser oferecido aos povos locais. Segundo os autores, um apanhado histórico da ação humanitária poderia ser dividido em 4 períodos: do início do

sistema até a Primeira Guerra Mundial, as duas grandes guerras mundiais, o período da Guerra Fria e, por fim, o período pós-Guerra Fria.

A primeira Conferência Sanitária ocorreu nos anos 1850 e conferências médicas internacionais tornaram-se regulares; um Conselho Internacional sobre Saúde Marítima e Quarentena foi estabelecido em 1881 na Alexandria, depois transformando-se Escritório Regional do Leste Mediterrâneo (EMRO) da Organização Mundial da Saúde (OMS) (Roemer, 1994:406-08). Resposta ao desastre natural foi outro fator que ensejou esforços domésticos e internacionais no final do século XIX e início do século XX. Em meados dos 1800, regulações para a prática de assistência iniciaram a ser codificadas através de leis para comunicação de emergências, controle de doenças e de navios em perigo (IFRC, 2007:25). Nos Estados Unidos, o fim da guerra civil (1861-65) permitiu a Cruz Vermelha Americana (ARC) dirigir sua atenção a uma série de perigos, incluindo enchentes em 1889 e um furacão em 1900. Quando um grande terremoto atingiu San Francisco em 18 de abril de 1906, mais de 28.000 prédios foram destruídos e aproximadamente 36.000 pessoas ficaram sem moradia [...] (DAVEY *et all*, 2013, p. 6).

Além de uma segunda Convenção, ocorrida em 1907, o Direito de Haia ainda contou com a redação, em 1923, de um conjunto de regras sobre a guerra aérea, por parte de uma comissão de juristas, a pedido de alguns Estados. A articulação dessas regras levou em consideração principalmente as experiências da Primeira Guerra Mundial e estabeleceu limites estritos aos bombardeios aéreos. (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001, p. 27).

No período entre a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, a ação humanitária foi marcada pelas necessidades vivenciadas em decorrência desses conflitos: segurança alimentar, doenças, elevado fluxo de refugiados. O Tratado de Versalhes, firmado em 1919, constituiu-se em um avanço do ponto de vista humanitário: além de regulamentar o fim da Primeira Guerra Mundial, o tratado instigou a criação de organizações internacionais voltadas para a ação humanitária. A Liga das Nações, instituída pelo Tratado, foi peça fundamental do plano de Woodrow Wilson (Presidente norte-americano) para instituição de uma reforma internacional rumo à manutenção da paz mundial. O sistema da Liga das Nações contemplou a prevenção do conflito armado por meio de um sistema de segurança coletivo, utilizando-se do desarmamento, negociações e arbitragem. Tratados correlatos regulamentaram temas como condições de trabalho, o tratamento de povos indígenas em territórios coloniais e a proteção de minorias e pessoas deslocadas na Europa. No seio da Liga das Nações, criou-se o Alto Comissariado para Refugiados, e organizações internacionais dedicadas ao tema da saúde

surgiram como consequência principalmente do surto do vírus influenza em 1918 e 1919. Variações ideológicas também ocorriam: na recém-formada União Soviética, criou-se o *Workers International Relief*,¹⁸ com o objetivo de prover doações a partidos comunistas e sindicatos. Após a Primeira Grande Guerra, criou-se o *Save the Children Fund*¹⁹ na Inglaterra (em 1919), sob a premissa de que todas as crianças tinham direito ao socorro, inclusive aquelas pertencentes a inimigos. (DAVEY *et all*, 2013; CABANES, Bruno, 2014).

Nesse mesmo período a ação humanitária também se verificou fora da Europa, o que caracterizou o movimento de expansão colonial, embora em meados da década de 1930 o patrocínio da ação humanitária internacional tenha reduzido drasticamente por conta da depressão econômica. Esse contexto, contudo, ocasionou o aumento do descontentamento geral no ocidente, o surgimento de nacionalismos e uma tendência de organização estatal fundada no ideal do bem-estar social. O crescimento do nazismo, fascismo e stalinismo intensificou a hostilidade na Europa, culminando com a Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra e com a formação da ONU, criou-se a Administração da Reabilitação e Socorro da ONU, em 1943, com o objetivo de prover auxílio, reabilitação e reconstrução. Até seu fechamento, em 1947, esse órgão da ONU foi a principal organização humanitária internacional. Novas normas jurídicas foram adotadas, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a aprovação pela Assembleia Geral da ONU da Convenção para Prevenção e Punição pelo Crime de Genocídio. Agências novas da ONU foram organizadas, tais como a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Organização para a Alimentação e Agricultura, a Organização Mundial da Saúde e a Organização Internacional para Refúgio (substituída posteriormente pelo ACNUR). Atenção especial, nesse contexto pós Segunda Guerra Mundial, deve-se à Agência da ONU para Reconstrução da Coreia, criada em 1945 para canalizar fundos em apoio à reorganização da Coreia do Sul a partir de um programa norte-americano voltado para a proteção do país em relação ao comunismo da Coreia do Norte. Com a intensificação da Guerra fria, vários Estados passaram a mostrar interesse nessa organização, não só porque crescia a tendência de prestação de auxílio humanitário internacional na década de 1950, mas principalmente porque havia uma crença generalizada de que a reputação dos Estados doadores estava em jogo. (DAVEY *et all*, 2013).

¹⁸ Tradução livre: Socorro Internacional dos Trabalhadores.

¹⁹ Tradução livre: Fundo de Amparo às Crianças.

Durante o período da Guerra Fria, a ação humanitária internacional se caracterizou pela criação de mais 200 organizações internacionais, a maioria das quais norte-americanas, e pela proliferação do auxílio humanitário, que passou a ser destinado ao que na época se convencionou denominar países do “terceiro mundo”. A ação humanitária a partir dos 1950 possuía estrutura semelhante com a que se solidificou no pós-Guerra Fria: mecanismos de governança internacional, agências especializadas, ONGs, direitos universais, conflitos armados e o tema do desenvolvimento como pauta global. Ainda assim, mesmo a ação humanitária praticada por supostamente autônomas e independentes ONGs internacionais estava vinculada com os aspectos políticos da Guerra Fria. A penetração política nas atividades humanitárias era agenda comum no período da Guerra Fria. (MINEAR, 2012).

A década de 1970 caracterizou-se pela concentração da ação humanitária ocidental voltada para amenizar a fome, principalmente no continente africano, especialmente nos países Chad, Gambia, Mali, Mauritânia, Nigéria, Senegal, Burkina Faso e Etiópia. Não havia uma coordenação da ação humanitária, na medida em que ONGs e agências trabalhavam autonomamente e com dificuldades claras no relacionamento com governos dos países afetados. Já nos anos 1980 verificou-se uma série de crises humanitárias, caracterizadas por elevado grau de deslocamento de pessoas, cobertura midiática e manipulação do auxílio humanitário, seja pelos governos dos países afetados, grupos armados e até mesmo pelos países doadores. (DESGRANDCHAMPS, 2012).

Um dos exemplos mais flagrantes foi o sistema de campos de refugiados em Honduras, efetivamente suportado tanto por movimentos de esquerda quanto de direita da América Central e sujeito a intervenção significativa dos Estados Unidos da América. A instrumentalização foi um tema importante também na fronteira Tailândia/Camboja, onde aproximadamente 200.000 refugiados se aglutinaram a partir do regime genocida vietnamita de Khmer Rouge. Ficou claro que os campos estavam sendo usados como santuário pelo regime de Khmer Rouge para sustentar sua campanha militar contra o regime oposto de Phnom Pehn (Terry, 2002: 114–54). Durante a crise de fome na Etiópia de 1984-85, a operação humanitária foi manipulada pelo governo Etíope, que usou o socorro alimentar como parte de um amplo programa de realocação popular proveniente de áreas afetadas pelo conflito para regiões menos populosas no sul do país... Essa crise tornou-se talvez o exemplo definidor de mobilização humanitária dirigido pela mídia, com maciças quantias de dinheiro levantadas por vendas de discos do movimento Band Aid e concertos musicais Live Aid veiculados na mídia (ver VAUX, 2001: 43–68) (DAVEY *et al*, 2013, p. 12).

Entre 1974 e 1977 ocorreu a Conferência Diplomática sobre a reafirmação e o desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável em conflitos armados, em Genebra.²⁰ Como resultado desse encontro, a distinção “Direito de Haia” e “Direito de Genebra” perdeu espaço, na medida em que ambos passaram a ser considerados como pertencentes ao Direito Internacional Humanitário. Nesse sentido, a concepção contemporânea sobre o Direito Internacional Humanitário, especialmente em função dos Protocolos de 1977, pressupõe atuação inseparável de ambos os domínios. (BUGNION, 2001).²¹

Entre as provisões dos dois Protocolos de 8 de junho de 1977, destacam-se no Protocolo I (que se aplica a conflitos armados internacionais e de ocupação, inclusive guerras de libertação nacional) a distinção entre combatentes, prisioneiros de guerra, forças armadas e população civil (protegida contra os ataques). O Protocolo ainda regulamenta a posição da espionagem e de mercenários, a quem se exclui o direito de serem tratados como prisioneiros de guerra ou com as garantias do estatuto do combatente. No que se refere aos métodos de conduzir a guerra, o Protocolo I estabelece como regras gerais: o princípio de que os métodos não são ilimitados, a proibição do emprego de armas ou métodos que causem sofrimento desnecessário ou mal supérfluo, e a proibição da utilização de meios que causem danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente (BONADEO, 1999). Destaca-se toda uma preocupação no texto do Protocolo I para a proteção da população civil e para os bens civis

²⁰ Conforme Swinarski (1996, p. 16), revela-se “supérfluo”, hoje, indagar se as normas do Direito de Haia ainda estão em vigor total ou parcialmente, como direito convencional, “pois desde que aprovadas as Convenções de Haia, a estrutura da comunidade internacional que as elaborou modificou-se consideravelmente”. Sucedeu-se, de lá para cá, uma série de tratados multilaterais que contribuíram para o processo de elaboração do Direito Internacional Humanitário: em 1906, a Convenção de 1864 foi ampliada e complementada para se adaptar ao Direito de Haia, em 1929 acrescentou-se à referida Convenção normativas referentes aos feridos e doentes, em 1949 foram aprovadas quatro Convenções de Genebra (a primeira regulamentou o tratamento aos feridos e doentes em conflitos internacionais em terra; a segunda teve por objeto os feridos, doentes e náufragos em conflitos internacionais no mar; a terceira regulamentou o tratamento a ser conferido aos prisioneiros de guerra; e a quarta regulamentou a proteção dos civis nos territórios ocupados e os estrangeiros no território do Estado beligerante).

²¹ Para uma descrição pormenorizada sobre os trabalhos desenvolvidos nas Conferências Diplomáticas de 1949 e 1977, vide PICTET, Jean. La formation du droit international humanitaire. *International Review of the Red Cross*, v. 84, n. 846, jun. 2002, p. 321. Os dois Protocolos de 8 de junho de 1977 são adicionais às quatro Convenções de 1949. O Protocolo I tem por objeto os conflitos armados internacionais e o Protocolo II, os conflitos armados não internacionais. Essas normativas mostram que o Direito Internacional Humanitário não diferencia agressor de agredido, devendo ser observado por qualquer parte envolvida em conflito armado, não importando tenha ela feito uso da força legítimo ou não ou esteja ela fazendo uso do direito à legítima defesa ou esteja tão-somente contra-atacando, ou agindo no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

(neles incluindo-se casas de culto e bens culturais²²) e militares, impondo que sejam adequadamente destacados e passíveis de identificação para que a proibição de ataques à população civil e a bens não militares possa ser observada. Destaca-se ainda, dentre outras questões, proteção aos enfermos e náufragos, aqui podendo compreender civis e militares. Nesse caso, o Protocolo lhes outorga o direito de serem tratados humanamente e de receberem suporte médico imediato. Na mesma linha, protegem-se unidades e transportes sanitários, missões médicas, mulheres e crianças, ao mesmo tempo em que se procura garantir socorro à população civil e outorgar padrões mínimos de sobrevivência e de preservação de direitos fundamentais a pessoas que estejam em poder da parte contrária no conflito. (KALSHOVEN; ZEGVELD, 2001).

Já o Protocolo II de 1977 tem como âmbito de aplicação os conflitos internos verificados no território de um Estado. Ao mesmo tempo em que o Protocolo II repete uma série de disposições constantes do Protocolo I, ele tem aplicação em conflitos internos verificados entre as forças armadas do Estado e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a direção de comando determinado, exerçam sobre uma parte do território respectivo um poder tal que lhes permita realizar operações militares, isto é, em casos de guerra civil ou nas hipóteses em que o grau de violência revela-se consideravelmente elevado.²³ A aplicação desse Protocolo, todavia, fica excluída em casos de conflitos armados entre grupos internos sem a participação da força armada do Estado. Por outro lado, as Convenções de Genebra de 1949 contêm artigos comuns, entre os quais interessa sobre esse assunto o artigo 3, segundo o qual as previsões das Convenções se aplicam a conflitos não internacionais. O artigo prevê tratamento humano, sem discriminação, de todos aqueles que não participem nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas (regulares ou não)

²² O Comitê Internacional da Cruz Vermelha possui um “Serviço de Aconselhamento sobre Direito Internacional Humanitário” que, em 13 e 14 de maio de 2002, organizou um encontro latino-americano sobre a proteção de bens culturais durante hostilidades, ocorrido em Lima, Peru. Além de disseminar o Direito Internacional Humanitário aos países da América Latina, a Organização promoveu uma troca de conhecimento e ideias entre os países sobre técnicas de identificação e arrolamento de bens culturais, afim de lhes outorgar melhor proteção em caso de eventual conflito armado. Sobre o tema, vide HLADÍK, Jan. Protection of cultural property during hostilities: meeting of experts in Latin America. *International Review of the Red Cross*, v. 84, n. 847, sep. 2002, p. 697. Quanto à possibilidade de marcar o patrimônio cultural previamente afim de que seja poupado em caso de conflito armado, vide, do mesmo autor, Marking of cultural property with the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict, in *International Review of the Red Cross*, Volume 86, n° 854, June/2004, p. 379. Ainda sobre a proteção jurídica do patrimônio cultural, vide BUGNION, François. La gènesese de la protection juridique des biens culturels em cas de conflit armé. *International Review of the Red Cross*, v. 86, n. 854, jun. 2004, p. 313.

²³ Pictet deixa claro que a aplicação do Protocolo II não exige forçosamente a caracterização de guerra civil, já que não requer o reconhecimento de beligerância. Para o autor, o requisito para aplicação do Protocolo II é tratar-se de conflito de grande intensidade. (PICTET, *Desarrollo...*, p. 57).

que não tenham participado do conflito ou que estejam enfermos ou detidos. Em confronto com as disposições do Protocolo II, o artigo 3, comum a todas as Convenções de Genebra de 1949, não exige para sua aplicação um reconhecimento de beligerância, mas apenas a existência de um conflito armado, sem a necessidade de perquirição acerca de seu grau de violência. O artigo também não requer que o conflito tenha como parte o Governo do Estado no qual é travado, nem que a parte rebelde controle parte do território do Estado. Tais situações são colocadas em âmbito doutrinário como sendo “situações de tensão interna” e, ao mesmo tempo em que não se confundem com guerra civil (mais violentas e travadas contra forças do Estado), também não se confundem com situações menos violentas e afeitas à jurisdição interna do Estado, tais como motins, distúrbios, revoltas e outros casos de crises esporádicas de violência.²⁴

Por outro lado, a dicotomia entre conflitos internacionais e internos, positivada nesses Protocolos, vem sendo criticada por não traduzir a realidade dos conflitos contemporâneos. O cenário internacional tem apresentado uma série de circunstâncias que vêm sendo de certa forma ligadas a conflitos internos, dentre as quais se pode salientar uma crescente interdependência econômica entre Estados, o desenvolvimento de potenciais nucleares, crescimento do terrorismo e decréscimo de fontes naturais. Tais conflitos internos têm se caracterizado pela violência e pela violação de garantias fundamentais, além de crescerem em quantidade nas décadas recentes. Nesse sentido, já em 1948, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha publicava relatório recomendando a aplicação geral do Direito Internacional Humanitário a todo e qualquer conflito, internacional ou não, com ênfase especial a guerras civis, conflitos coloniais, guerras religiosas e/ou quaisquer conflitos travados dentro do território de um Estado.²⁵ Tal ponto de vista parte do pressuposto de que o caráter do conflito

²⁴ Segundo Posse (1999, p. 27), embora se possa afirmar que o Direito Internacional Humanitário somente gere direitos e obrigações para os Estados ou que suas normas convencionais são insuficientes para vincular membros de grupos armados, deve-se observar que – ainda quando a aplicação das normas positivas dependa da vontade das partes envolvidas, a partir do término da Guerra Fria –, a comunidade internacional tem dado mostras de uma sensibilidade particular para casos de violações graves do Direito Internacional Humanitário em conflitos que se desenvolvem no território de um só Estado. Isso tem ocorrido inclusive em casos de conflitos internos abrangidos pelo artigo 3 comum, hipóteses em que os conflitos tem menor intensidade, mas deixam de ser esporádicos para dar lugar a privações arbitrárias da vida, como casos de conflitos étnicos e de violações da dignidade humana.

²⁵ SWINARSKI, *Introdução...*, p. 30. Cançado Trindade, Peytrignet e Ruiz de Santiago esclarecem que há situações de violência não cobertas pelo Direito Internacional Humanitário, notadamente aquelas caracterizadas como “conflitos de baixa intensidade”, apesar da possibilidade de haver vítimas e necessidades humanitárias importantes. Entretanto, mesmo nessas situações o Comitê Internacional da Cruz Vermelha tem logrado êxito, ao longo dos anos, na “obtenção do consentimento da maior parte dos governos dos países afetados, apesar da ausência de base jurídica convencional para fazê-lo, o que demonstra a aceitação crescente

(internacional ou não) não afasta a aplicação do Direito Internacional Humanitário, na medida em que a internacionalização ou não de determinado conflito se altera a partir do enfoque jurídico ou político que se lhe confere.²⁶

Amparada nesse contexto normativo, discurso e ação humanitária tradicionais seguiram os imperativos da neutralidade e imparcialidade, adotados como resultado de um certo consenso dos atores usualmente envolvidos: organizações humanitárias, políticos e militares. Ao garantir ações humanitárias imparciais e neutras, essas normas têm por objetivo facilitar a alocação de recursos e a efetividade da ação humanitária. Ao contrário dos auxílios voltados ao desenvolvimento, a assistência humanitária não era, até o período que antecedeu o fim da Guerra Fria, condicionada politicamente e não implicava qualquer tipo de legitimação política no governo do país que recebia o auxílio: a prática humanitária internacional se mantinha mesmo quando auxílios voltados ao desenvolvimento do país receptor cessavam devido às violações a direitos fundamentais e a governança. A canalização de recursos por meio de Organizações Internacionais, como por exemplo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e outras, mantinha a distância política entre países doadores e receptores. (MACRAE; LEADER, 2001).

A polaridade dos poderes que caracterizou a Guerra Fria amparou o dogma da soberania dos Estados-Nação e o princípio autodeterminação dos povos,²⁷ valores esses que desempenharam um papel funcional importante na mitigação do ânimo de confronto direto entre as superpotências de então. A ação humanitária tradicional, portanto, encontrava limites tanto na máxima de respeito à soberania alheia quanto na clara separação do político e do humanitário. (MEZZANOTTI, 2007).

do papel da Organização, como intermediário humanitário neutro universalmente reconhecido e respeitado, configurando assim um caso de 'prática internacional' institucionalizada". (CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; RUIZ DE SANTIAGO, *As três vertentes...*, p. 159).

²⁶ Segundo Stewart (2003) há uma forte tendência de reconhecer que o direito costumeiro tenha flexibilizado a distinção entre conflitos internacionais e internos. Tal se deveu principalmente ao fato de que, não obstante o Direito Internacional tenha por objeto a salvaguarda dos interesses legítimos dos Estados, vem gradualmente se desenvolvendo no sentido de proteger o indivíduo, o que legitima o Direito Internacional Humanitário a atuar em caso de qualquer conflito pelo simples fato de sua existência, independentemente de ser internacional ou não.

²⁷ O princípio da autodeterminação dos povos está expressamente declarado no artigo 1(2) da Carta das Nações Unidas e vem relacionado, conjuntamente com o princípio da igualdade de direito, com a busca de relações amistosas entre as nações. Nesse sentido, o princípio revela um aspecto externo, na medida em que visa a proteger os direitos de determinado povo de se autorregulamentar, criar suas instituições e participar de seu governo sem intervenção externa. Já a dimensão interna do princípio refere-se ao direito de todo povo de escolher seu destino e afirmar sua própria vontade, "se necessário contra seu governo". (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 737).

O balanço do poder no cenário global durante a Guerra Fria e as posições dominantes exercidas pelos Estados Unidos da América e pela União Soviética serviram aos interesses da proliferação de um modelo centrado no Estado-Nação, na medida em que os dois polos buscavam estrategicamente o afastamento do antigo modelo colonial. Ao mesmo tempo, esse cenário prejudicava a globalização de ideias e da economia, pois ambos competiam ideologicamente e por modelo econômico. (JAKOBSEN, 2002).

Por outro lado, a Carta das Nações Unidas, na condição de marco jurídico internacional a respeito do uso da força, é clara no sentido de considerar ilegal, como regra geral, o uso da força, erigindo o Conselho de Segurança da ONU ao posto de órgão legitimador do uso da força. Escrita e adotada pela ONU no pós-Segunda Guerra Mundial, a Carta está amparada na autodeterminação dos povos, igualdade jurídica entre os Estados soberanos, não intervenção em assuntos internos de outros Estados e proibição geral do uso da força, salvo hipótese de legítima defesa individual ou coletiva e os casos de ameaça à paz e à segurança internacionais (MEZZANOTTI, 2007). Esse modelo jurídico internacional serviu aos interesses das potências instaladas com o pós-Segunda Guerra Mundial, notadamente a formação de um modelo de relações internacionais que preservasse a autonomia dos Estados e sua proteção em relação a forças externas a partir da solidez do conceito de soberania. (MACRAE; LEADER, 2001).

Contudo, o fim da Guerra Fria trouxe uma nova ordem internacional, uma nova conformação do poder facilitou a aceleração da globalização cultural e do modelo ocidental de governança e de economia de mercado, democracia e direitos humanos. (JAKOBSEN, 2002).

2.2 O Discurso Humanitário no pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria provocou uma série de mudanças nas relações entre discurso e ação humanitária de um lado, e política de outro. O fim da bipolaridade global caracterizada por Estados Unidos e União Soviética e sua concomitância com eventos específicos, como a crise na Ruanda em 1994, forjaram um novo discurso humanitário, a amparar um novo conceito de ação humanitária internacional. Passou-se a considerar não mais desejável e nem possível que a ação humanitária fosse sempre neutra, imparcial e independente, tal como preconizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Passou-se a defender a necessidade

de coerência entre essas respostas internacionais a zonas de conflitos. O humanitário e o político deixaram de ser vistos como ações desconectadas e passaram a ser considerados como diferentes (mas interconectados) aspectos da resposta internacional ao conflito armado. Em outras palavras, a soberania no pós-Guerra Fria não mais garante proteção a intervenções externas e tampouco garante, por si só, que determinado Estado-Nação seja considerado membro automático da comunidade internacional. Estados passaram a buscar demonstrar sua capacidade de comprometimento com o Direito Internacional e de aderir a princípios básicos de ordem política e econômica. Estados não aderentes a esses princípios passaram a correr o risco de exclusão do sistema vigente de relações internacionais, passando a se sujeitar a medidas punitivas, tais como a provisão condicionada de auxílio humanitário ou até mesmo a agressão militar. (MACRAE; LEADER, 2001).

Por outro lado, o fim da Guerra Fria não sustentou a esperança de que o ambiente internacional se desenvolvesse com menos conflitos armados e intervenções. Após 1989, uma série de operações militares ocorreu na Europa, África e Ásia (Libéria, Angola, Sudão, ex-Iugoslávia, Moldova, Oriente Médio, Afeganistão, etc.). Em 1993, apenas para exemplificar, ocorreram mais de 45 guerras civis, marcadas por ataques a civis, falência da autoridade pública e perda de legitimação dos Estados afetados. Atores humanitários passaram a denominar esses conflitos de “emergências complexas”, provavelmente a partir da experiência da ONU em Moçambique, quando a Agência viu-se na necessidade de negociar com atores estatais e não estatais. O conceito de emergências complexas estava amparado nas circunstâncias desses conflitos: decorrentes de fatores múltiplos, envolvendo vários atores (estatais, não estatais, locais ou não, etc.), demandando por respostas internacionais e a discussão acerca da conveniência de um sistema global de resposta humanitária. Nesse cenário é que o Conselho de Segurança da ONU passou a sustentar e autorizar um número crescente de operações de manutenção de paz e de intervenção para fins humanitários.²⁸ Dentre as principais crises humanitárias ocorridas nos anos 1990, a intervenção do Iraque em 1991 merece destaque. Também o conflito na ex-Iugoslávia e a guerra civil na Somália são exemplos dos conflitos que se sucederam naquela época. (DAVEY et al, 2013).

²⁸ Entre 1948 e 1988, o Conselho de Segurança da ONU aprovou 4 operações de manutenção de paz, enquanto que entre 1989 e 1994, foram 20 operações. Após 1989, o Conselho de Segurança da ONU autorizou o aumento no efetivo disponível para essas operações de 11.000 para 75.000. (DAVEY et al, 2013, p. 13).

A crise humanitária ocorrida em Ruanda é um dos principais conflitos armados ocorridos após o fim da Guerra fria a exemplificar o discurso humanitário conectado com aspectos políticos na resposta internacional. Entre abril e dezembro de 1994 o país testemunhou o genocídio de aproximadamente oitocentas mil pessoas como consequência da guerra civil.²⁹ Um grande número de sobreviventes sofreu irreversíveis danos físicos e psicológicos, vitimados por estupros, mutilações e uma série de violações. Aproximadamente dois milhões de pessoas se refugiaram em países vizinhos e pelo menos um milhão de pessoas permaneceram por um bom tempo deslocadas e sem moradia em seu próprio país. (ERIKSSON, 1996).

A comunidade internacional contribuiu com auxílio para aliviar o sofrimento humano nos anos que antecederam o genocídio e, embora alguns esforços tenham se verificado no sentido de avaliar a assistência internacional em emergências complexas como essa, a comunidade internacional observou pouca documentação e avaliação das experiências decorrentes do planejamento e execução em larga escala do auxílio humanitário, reabilitação e reconstrução. Diante da gravidade da crise humanitária de Ruanda e suas consequências, bem como da generalizada limitação orçamentária da ação humanitária internacional, o Ministro de Relações Exteriores da Dinamarca propôs a formação de um grupo multinacional e multidisciplinar para avaliar a ação humanitária internacional em Ruanda.³⁰ O objetivo principal do grupo era compreender adequadamente como se deu a ação humanitária internacional em Ruanda para aprimorar as práticas em posteriores situações de emergência complexa. Dentre os temas sobre os quais se decidiu investigar estão o planejamento e a gestão da assistência emergencial, a questão dos refugiados, históricos político e econômico da Ruanda e região, capacidade e aptidão para o desenvolvimento do país, análise política do conflito, etc. (ERIKSSON, 1996).

Dentre as várias conclusões em relação à assistência humanitária, o Relatório observa que o nível de segurança e efetividade da assistência recomenda maior coerência nas estratégias política/militar com a humanitária. A condução da situação do ponto de vista

²⁹ Embora à época a comunidade internacional não tenha reconhecido a situação como tal, os crimes perpetrados na Ruanda com o objetivo deliberado de eliminar os Tutsis e os Hutus moderados (limpeza étnica) se encaixam no conceito de Genocídio previsto na Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948.

³⁰ Esse Comitê foi composto por representantes de 19 agências doadoras membros da OCDE, Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da União Europeia, Secretariado da OCDE, 9 Agências Multilaterais, Unidades das Nações Unidas, 2 Delegados do CICV e 5 ONGs internacionais. (ERIKSSON, 1996).

político registrou divergências entre países membros do Conselho de Segurança da ONU e países vizinhos em relação a suas responsabilidades e suas relações com a Ruanda. Essas divergências e a incapacidade desses atores em superá-las são referidos no relatório como um claro exemplo da falta de coordenação entre assistência humanitária e aspectos políticos da intervenção. Isto é, apesar de ter havido assistência humanitária intensa e suporte financeiro para tal, a partir da comunidade internacional em geral, não se verificou uma coordenação política adequada entre Estados vizinhos, Nações Unidas e comunidade internacional. Como consequência disso, agências humanitárias foram responsáveis pela tomada de uma série de decisões de cunho político, como por exemplo a frustrada repatriação antecipada de refugiados. (ERIKSSON, 1996).

Importante fator a contribuir para o clamor internacional por uma coerência entre ações políticas, militares e humanitárias foi o comportamento do Conselho de Segurança da ONU, na medida em que deixou de autorizar a utilização de intervenção militar na Ruanda mesmo após ter pleno conhecimento dos fatos que se sucediam e da iminência de genocídio. Isto é, diante da configuração política, do interesse econômico dos membros do Conselho de Segurança da ONU e da previsão aberta de conceitos como os de ameaça à paz e à segurança internacionais, o Conselho fundamentou sua decisão na proteção dos conceitos gerais de proibição do uso da força, autodeterminação dos povos e não-intervenção em assuntos internos dos Estados. (HASLETT, 2014).

Posteriormente ao conflito de Ruanda, concomitantemente ao término da missão da OTAN³¹ na Bósnia, eleva-se o nível de tensão em Kosovo em decorrência dos ataques perpetrados pelo grupo terrorista denominado “Exército de Libertação de Kosovo” às autoridades sérvias, entre 1996 e 1997³². Forças paramilitares sérvias retaliaram a ofensiva e cometeram uma série de atrocidades contra civis, execuções sumárias, explosões e destruição e incêndios de residências civis. Os atos envolveram limpeza étnica, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Aproximadamente setecentos mil refugiados deixaram o

³¹ Disponível em: <<http://www.nato.int/>>. Acesso em: maio de 2015.

³² Para compreensão da história da ex-Iugoslávia e de seus conflitos, vide MALCOLM, Noel. *Kosovo: a short history*, New York, New York University Press, 1999. Vide ainda ORFORD, Anne. Locating the international: military and monetary interventions after the cold war. *Harvard International Law Journal*, v. 38, n. 2, spring 1997, p. 456, sobre os efeitos verificados na sociedade civil iugoslava em decorrência dos programas de ajustes estruturais e de estabilização impostos pelo FMI. Segundo a autora, tais programas auxiliaram no surgimento de problemas que estiveram na base da convulsão social, tais como inflação, queda na renda dos cidadãos, falta de bens de consumo, desemprego, aumento de preços de bens do cotidiano, como gasolina e alimentação. Além desses problemas, a reforma constitucional pôs fim ao sistema socialista de proteção de minorias, antes baseado na distribuição de empregos pelo governo.

país, e meios pacíficos não lograram remediar a situação. O Conselho de Segurança da ONU editou várias Resoluções (de números 1160, 1199 e 1203) condenando as atrocidades, mas ainda assim o conflito não recrudescer (CURRIE, 1998). Em 23 de março de 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) autorizou ataques aéreos contra alvos sérvios com o objetivo de pôr fim à repressão governamental aos kosovares. Os ataques duraram até 10 de junho do mesmo ano, data na qual as forças militares sérvias se retiraram de Kosovo. (GEISSLER, 2000).³³

Em 10 de junho de 1999, o Conselho de Segurança da ONU editou a Resolução 1244, segundo a qual determinou à Iugoslávia pôr fim às atrocidades, à repressão e à violência em Kosovo e a retirar todo seu contingente militar, paramilitar e polícia. Na mesma Resolução, o Conselho de Segurança determinou que uma força de segurança internacional tomasse conta de Kosovo e que uma autoridade civil internacional faria uma administração interina enquanto não se desenvolvessem instituições democráticas de governo próprio. Procurou assegurar o desarmamento do exército de Kosovo e o retorno seguro dos refugiados. A Resolução foi clara no sentido de outorgar efeito retroativo para convalidar a intervenção perpetrada pela OTAN, determinando ocupação administrativa e militar na Iugoslávia por estrangeiros. Na prática, a Resolução apenas repetiu um acordo entabulado pelos exércitos em ação, na medida em que representantes da OTAN expressamente declararam que haviam suspenso seus bombardeios, em 10 de junho de 1999, porque haviam chegado a um acordo com as autoridades do exército iugoslavo.³⁴ Entretanto, considerando-se que as Resoluções do Conselho de Segurança constituem expressão normativa em se tratando de uso da força em Direito Internacional, a Resolução 1244 foi um precedente muito claro de que o Conselho de Segurança da ONU endossara a ideia da intervenção militar com fins humanitários não autorizada previamente. (SCHWABACH, 2000).

O discurso oficial da OTAN foi no sentido de tratar-se de missão com objetivos humanitários, ideia essa endossada pela comunidade acadêmica,³⁵ que passou a tratar do

³³ Segundo Geissler (2000), vários representantes de Estados componentes da OTAN defenderam a legalidade da ofensiva com argumentos humanitários, desde a violação de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário até ao fato de que a situação representara ameaça à paz e à segurança internacionais.

³⁴ A própria OTAN declara (em http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm?selectedLocale=en, acesso em 10 de maio de 2015) que seus principais objetivos em Kosovo eram auxiliar no auxílio humanitário, impedir hostilidades a Kosovo a partir da Sérvia e da Iugoslávia, estabelecer um ambiente seguro, garantir segurança pública e ordem, desmilitarizar o Exército de Libertação de Kosovo, auxiliar para com a presença civil internacional.

³⁵ Para estudo pormenorizado da Intervenção Humanitária, vide MEZZANOTTI, 2007.

fenômeno da intervenção humanitária, clamando por uma flexibilização da proibição do uso da força quando presentes violações a direitos humanos, tal como os casos de Kosovo e Ruanda. Essa ideia de intervenção humanitária pressupunha ação internacional para fins de salvaguardar ou restaurar a situação vivenciada pelos nacionais de outro Estado.³⁶ A essa hipótese Bettati (1996, p. 207) denominava intervenção de humanidade. Já sobre a hipótese de intervenção para proteção de nacionais do Estado a ser objeto da intervenção, o autor afirmou que, nesse caso,

[...] o Estado interveniente não é nem agredido – directa ou indirectamente – nem está em posição de se substituir à ONU enfraquecida para sua legítima defesa, nem fundamentado para dizer que a sua intervenção, porque é limitada, não atenta contra a independência política do Estado alvo, porque é precisamente a política deste em relação aos seus próprios cidadãos nacionais que está em causa. (BETTATI, 1996, p. 207).

Originariamente, a ideia de uma guerra justa ocupou as reflexões de pensadores já no século XV. Os primeiros autores europeus sobre direito internacional entendiam que as anteriores guerras religiosas descontroladas foram decorrência de uma associação de ideias entre a noção de justiça com princípios religiosos. Seja tratando do tema como teólogos (Francisco de Vitoria, 1492-1546 e Francisco Suarez, 1548-1617), seja como juristas temporais (Alberico Gentili, 1552-1608), eles rejeitaram a ideia de que a guerra poderia ser travada por razões religiosas. Para Vitoria, o valor básico associado à guerra justa seria naturalista, isto é, pautado em valores comuns que poderiam ser vistos como limitadoras da soberania. (CHORNET, 1995).

Esse enfoque de se manter a doutrina da guerra justa dominou os escritos jurídicos e filosóficos sobre o uso da força até o século XIX, incluindo os de Hugo Grotius (1583-1645) e Emmerich de Vattel (1714-1767), ambos extremamente influentes no desenvolvimento do direito internacional contemporâneo. Mesmo Hans Kelsen defendeu a ideia de uma guerra justa, a qual seria cabível desde que constituísse uma sanção do sistema internacional a um ilícito praticado por algum Estado. (KELSEN, 1996). Também São Tomás de Aquino já afirmava o direito de um soberano intervir nos assuntos de outro soberano que maltrata seus súditos. (BAZYLER, 1987).

³⁶ Não se pretende nesse trabalho explorar as controvérsias doutrinárias acerca da intervenção humanitária e as várias hipóteses desenvolvidas pelos diversos autores que trataram do tema, tais como a intervenção humanitária por convite, autorizada e não autorizada. Para esses detalhes e para reflexões tradicionais sobre o tema, vide MEZZANOTTI, 2007.

Outro ponto de vista importante é aquele defendido por Grocio, que contém um argumento central com relação à solidariedade, ou à solidariedade potencial dos estados que formam a sociedade internacional. Essa solidariedade o levou a aceitar que um governante tenha a responsabilidade não apenas pela segurança e bem-estar de seus súditos, mas também pela segurança e bem-estar dos súditos de outros Estados (TUCK, 1999). Verifica-se da clássica obra de Hugo Grocio (*Del Derecho de la Guerra y de la Paz*) argumentos a favor do recurso à guerra, considerado legítimo perante o direito natural e o direito das Nações, quando justificado em justa causa, tal como a defesa contra um dano, recuperação de algo legalmente devido e a imposição de um castigo por uma ação injusta de um Estado por crimes excessivos, para fins de corrigir faltas contra a lei natural, crimes contra Deus, violência contra ideais comuns (em nome da sociedade humana), para combater aos que se opõem ao ensino do cristianismo, e para atuar contra tiranos. (GROCIO, 1925).

Emmerich de Vattel, em obra publicada em 1755, idealizou a vinculação da guerra ao direito das gentes, afirmando que a legitimidade do uso da força dependeria de uma legalidade vinculada a determinadas formas. Vattel relacionou o princípio da soberania com seu atributo de independência, considerada a base da sociedade de nações, daí extraíndo a consequência fundamental: o princípio da não intervenção. Todavia, Vattel não acreditava na existência de um Estado Supremo e considerava a única hipótese de uso da força legítimo aquele perpetrado para fins humanísticos, na maioria dos casos com o objetivo de preservar crenças religiosas. (COVELL, 1998).

Com base nesse arcabouço histórico, o instituto da intervenção humanitária se desenvolveu sob o alicerce e campo de atuação na ausência de uma ordem moral mínima em parte ou na totalidade de um Estado e na violação dos direitos humanos, situações que constituiriam os fundamentos para legitimação da intervenção humanitária. Segundo esse ponto de vista, forças externas (Estados, organizações internacionais, grupos de Estados) teriam o direito de intervir no Estado em que se verificam as violações a fim de impor um padrão mínimo de humanidade e de respeito a direitos fundamentais. (TYAGI, 1995).

A intervenção humanitária desenvolvida a partir dessas circunstâncias pode ser entendida como o uso da força para fins de estancar ou se opor a violações massivas dos mais fundamentais direitos individuais (especialmente crimes contra a humanidade, assassinatos em massa e genocídio) em um terceiro Estado, desde que as vítimas não sejam nacionais do

Estado que está a intervir e que não haja autorização de nenhum órgão internacional competente, como a ONU por meio do Conselho de Segurança. (MEZZANOTTI, 2007)

Nesse sentido, a intervenção humanitária sempre se revelaria unilateral no que se refere ao consentimento do Estado objeto da intervenção, no entendimento de que dele não se espera aquiescência, pois, do contrário, a intervenção não seria humanitária, mas por convite (KOLB, 2003).³⁷

A intervenção humanitária também não surgiu abruptamente dos escritos históricos de Vattel, Grotius, Kelsen e outros. Em nome dos direitos humanos, ela surgiu como alternativa mais evoluída e melhor construída do ponto de vista filosófico dos institutos anteriores do “direito de ingerência” e das “operações de paz”. O primeiro, “direito de ingerência” ligava-se à ideia de não permitir que pessoas de determinado Estado morressem sem auxílio (“*não os deixem morrer*”), quando o Estado soberano se negasse a prestar o auxílio. A ideia não era subverter o princípio da soberania, mas conceber a possibilidade de prestação de auxílio por parte da comunidade internacional quando o Estado não o prestasse. (DOMESTICI-MET, 2010).³⁸

Calcada na ideia do “direito de intervir”, a legitimidade da intervenção humanitária passou a ser refutada aqui e acolá, dado que claramente constituía afronta à soberania alheia, ainda que embasada em violações à população do Estado objeto da intervenção. Essa rejeição da comunidade internacional e as tragédias de Ruanda e de Kosovo levaram o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, em seus discursos na Assembleia Geral da ONU nos anos de 1999 e 2000, a indagar à comunidade internacional: “se a intervenção humanitária é de fato uma agressão inaceitável à soberania, como deveríamos responder à Ruanda, à

³⁷ Há variações doutrinárias a respeito do tema. Há autores que consideram não ser a intervenção humanitária um instituto legítimo do ponto de vista da normativa internacional, aí incluindo os costumes internacionais (por exemplo, BROWNLIE, 1995).

³⁸ Já as operações de manutenção da paz se desenvolveram empiricamente como medidas que buscavam auxiliar a manutenção da paz em áreas de conflito por meio da interposição de forças da ONU entre as partes. As forças de paz são previstas em resoluções do Conselho de Segurança, com designação prévia do seu mandato. Se autodeclararam de caráter imparciais e estão, via de regra, vinculadas à obtenção prévia do consentimento das partes e o uso de força somente se revela admissível em último caso e apenas em autodefesa, pois os exércitos utilizados são apenas levemente armados. Além disso, as forças de paz são concebidas como instrumento não coercitivo e não atentatório à soberania, não devendo interferir nos assuntos internos do país anfitrião nem ser usadas para auxiliar uma das partes em detrimento da outra (ZEMANEK, 1997).

Sebrenica – a maciças e sistemáticas violações a direitos humanos que afetam cada preceito de nossa humanidade comum?”³⁹

Para responder a essa pergunta, o Governo do Canadá ordenou a realização de uma análise multidisciplinar do tema por uma comissão, denominada de Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado,⁴⁰ cujo objetivo principal foi analisar e propor alternativas ao instituto da intervenção humanitária, em especial às intervenções ocorridas na década de 1990. O relatório estabeleceu seus objetivos com referência expressa à intenção de encontrar um “consenso político” global a respeito do tema:

Nosso mandato foi genericamente de construir uma compreensão mais ampla do problema de reconciliar a intervenção com propósito de proteção humana e soberania; mais especificamente, foi de tentar desenvolver um consenso político global sobre como sair da polêmica – e frequentemente paralisa – em direção à ação no sistema internacional, particularmente por meio das Nações Unidas. A intenção dos membros da Comissão foi refletir adequadamente as perspectivas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e garantir que representávamos entre nós uma gama ampla de experiências geográficas, pontos de vista e experiências – com opiniões, pelo menos no início, que refletissem as principais linhas do atual debate internacional.⁴¹

Surgiu, assim, como resultado de reflexões por parte dessa comissão, a ideia de que cada Estado soberano tem a responsabilidade de proteger sua população. Essa responsabilidade foi calcada na própria soberania, no sentido de tratar-se de uma obrigação do Estado soberano. O Relatório produzido pela referida Comissão recebeu o título de

³⁹ Tradução livre de: “if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity”, trecho retirado de EVANS, Gareth; SAHNOUM, Mohamed. *The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

⁴⁰ Tradução livre de *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*.

⁴¹ Tradução livre de: “Our mandate was generally to build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, it was to try to develop a global political consensus on how to move from polemics – and often paralysis – towards action within the international system, particularly through the United Nations. The membership of the Commission was intended to fairly reflect developed and developing country perspectives, and to ensure that we represented between us a wide range of geographical backgrounds, viewpoints, and experiences – with opinions, at least at the outset, reflecting the main lines of the current international debate”. Trecho retirado de EVANS, Gareth; SAHNOUM, Mohamed. *The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

“Responsabilidade de Proteger”,⁴² havendo sido publicado em 2001. Já nos aspectos introdutórios, o relatório baseia-se no fato de que milhões de pessoas sucumbem diante de conflitos armados, guerras civis, insurgências, repressão estatal e colapso estatal. Sob o fundamento de buscar solução para a proteção de pessoas comuns que estejam em risco de vida sempre que seus próprios Estados não queiram ou não tenham condições de protegê-las, o Relatório citou experiências com as da Somália, Kosovo e Ruanda como exemplos de que as ferramentas, aparatos e premissas das relações internacionais precisavam ser repensadas diante dos previsíveis desafios do século XXI. (EVANS; SAHNOUM, 2001).⁴³

Outros aspectos importantes citados no Relatório são a fraqueza das estruturas e instituições de alguns Estados, o que ameaça e coloca em risco a construção de uma nação; a crescente atuação de grupos armados que buscam se apropriar de bens públicos e recursos naturais, normalmente da esfera estatal; criação de novos armamentos altamente lesivos e de fácil manuseio, muitas vezes colocados nas mãos de crianças nos campos de batalha; sociedades paupérrimas em Estados incapacitados de proporcionar a manutenção de instituições sólidas ou que contam com recursos valiosos passíveis de exploração, como petróleo e diamantes, que rapidamente passam a ser palco de guerras econômicas. São sociedades em que a violência torna-se cotidiana e coloca em perigo a população civil, muitas vezes castigada também por conflitos étnicos, raciais e/ou religiosos e até mesmo pela tentativa desproporcional dos governos de combater tais problemas.

A partir dessa nova realidade verificada com o pós-Guerra Fria, o Relatório adota um novo marco conceitual para a soberania: enquanto soberania é vinculada à identidade jurídica do Estado no plano internacional, Estados soberanos são considerados iguais independentemente de seus tamanhos e riquezas. Contudo, deixa-se de conceber a “soberania como controle” para dar lugar à “soberania como responsabilidade”. Isto se reflete nos dois princípios fundamentais do conceito de “Responsabilidade de Proteger”: *a)* soberania estatal implica responsabilidade e a proteção de sua população é a responsabilidade primeira do próprio Estado; e *b)* quando determinada população sofre violações sérias, como resultado de

⁴²Tradução livre de “Responsibility to Protect”. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2015. A Comissão foi liderada por Garth Evans e Mohamed Sahnoum e composta por Gisèle Côté-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein, Ramesh Thakur.

⁴³ O conteúdo do Relatório “Responsabilidade de Proteger” trazido nesse e nos seguintes parágrafos consta da íntegra do próprio Relatório, consultado em <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em 12 de maio de 2015.

conflito interno, insurgência, repressão ou falência do Estado, e o Estado em questão não quer ou não reúne condições para deter ou evitar tais violações, o princípio da não intervenção sucumbe à Responsabilidade de Proteger internacional.

A Responsabilidade de Proteger apoia-se nas seguintes premissas: a soberania estatal implica obrigações; o Conselho de Segurança da ONU permanece responsável pela segurança e paz internacionais; prevalece o império do Direito no atinente a Direitos Humanos e Direito Humanitário Internacional; as práticas dos Estados, de Organizações Regionais e do Conselho de Segurança são importantes elementos para compreensão dos costumes internacionais. Já o conceito abrange a responsabilidade de prevenir violações (identificando as causas das violações), a responsabilidade de reagir (respondendo às situações com medidas apropriadas, inclusive sanções e intervenções militares em casos extremos) e responsabilidade de reconstruir (prover assistência para recuperação, reconstrução e reconciliação, trabalhando nas causas das violações que a intervenção deveria deter ou impedir).

O recurso à força militar é considerado medida excepcional e como última alternativa, desde que a perda de vidas humanas em larga escala e/ou limpeza étnica sejam iminentes ou atuais. O Relatório sugere que princípios de precaução sejam observados, como o do propósito adequado (intenção primária de preservar vidas e sofrimento), último recurso (força militar somente deve ser utilizada quando meios não militares fracassaram), meios proporcionais (intensidade, duração e escala da ação militar deve ser em grau mínimo, apenas para garantir os resultados almejados), prospecto razoável (as perspectivas de sucesso devem ser razoáveis e as vantagens da ação devem superar as desvantagens).

O Relatório estabelece o Conselho de Segurança da ONU como autoridade competente no sistema internacional para autorizar o uso da força militar para fins humanitários, recomendando que o Conselho de Segurança seja acionado antes de qualquer ação militar. Contudo, estabelece que se o Conselho de Segurança deixar de autorizar as medidas necessárias para a proteção de civis em situações de violência ou ameaça, a questão pode ser levada à Assembleia Geral da ONU através de procedimento específico, organizações podem agir com base no Capítulo VII e VIII da Carta das Nações Unidas, buscando posterior convalidação de suas ações junto ao Conselho de Segurança.⁴⁴

⁴⁴ Em relação a essa ação perpetrada por Estados e/ou organizações, o Relatório afirma tratar-se de ação amparada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tal Capítulo, contudo, regulamenta a “ação relativa a

Por fim, o Relatório estabelece alguns princípios operacionais fundamentais para as ações humanitárias sob o manto da Responsabilidade de Proteger: as ações devem ter objetivos claros e inequívocos; iniciativa militar comum dos parceiros envolvidos; proteção da população como objetivo principal (e não derrotar um governo ou a troca de um regime); regras da operação devem ser precisas, garantindo a proporcionalidade entre meios e fins e aderência ao Direito Internacional Humanitário; proteção forçada não deve tornar-se o principal objetivo; máxima coordenação possível com organizações humanitárias.

Embora esse Relatório não tenha sugerido e dele não tenham decorrido alterações nas normativas convencionais internacionais (Carta da ONU, tratados internacionais, etc.) e, até o momento, não tenha alterado o costume internacional, a ONU expressamente decidiu adotar oficialmente o conceito de Responsabilidade de Proteger. Isso se deu por ocasião do Relatório do Secretário Geral da ONU (Kofi Annan) denominado “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*”,⁴⁵ de 21 de março de 2005 e apresentado na 59ª Sessão da Assembleia Geral da ONU.⁴⁶ O Relatório salienta a necessidade de mover-se em direção à ideia de “responsabilidade de proteger” no que se refere a atrocidades massificadas e à necessidade de relativização da soberania, em alusão ao problema da intervenção humanitária e à necessidade de responsabilização de governos nesses casos. A tarefa, menciona o Relatório, é fazer com que o Conselho de Segurança, quando se deparar com a necessidade de autorizar o uso da força, atinja um consenso sobre a avaliação da gravidade da ameaça, estabeleça o propósito da ação militar, avalie se meios não militares poderiam evitar a ameaça, se a opção militar é proporcional à ameaça do caso concreto e se existe chance razoável de sucesso. Segundo o Relatório, assim agindo, o Conselho de Segurança adicionaria transparência a suas deliberações, o que aumentaria o respeito da comunidade internacional pelas suas decisões. A respeito dos problemas de paz e segurança internacionais, bem como das ameaças do terrorismo, doenças, ausência de uma política efetiva no sentido de avaliar todas as ameaças à segurança e à paz internacionais, o Relatório

ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”. Trata-se de normativa que outorga ao Conselho de Segurança da ONU poderes para determinar medidas, inclusive com emprego de forças armadas, para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Dos dispositivos desse capítulo, apenas um artigo permite a ação militar unilateral, notadamente aquele que estabelece o direito à Legítima Defesa individual ou coletiva.

⁴⁵ Tradução livre: “Liberdade ampliada: na direção do desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”.

⁴⁶ A íntegra do Relatório foi consultada em 17 de maio de 2015, no seguinte endereço da internet: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005>.

os tratou como problemas interconectados, isto é, temas atrelados a aspectos políticos, econômicos, de desenvolvimento e também humanitários.

Em outras ocasiões a ONU adotou oficialmente o discurso da Responsabilidade de Proteger, tal como na Assembleia Geral referente à 60ª Sessão, ocorrida entre 14 e 16 de setembro de 2005, em que a entidade reafirmou preceitos básicos do sistema internacional (não intervenção, autodeterminação, proibição do uso da força como regra geral), mas também clamou pela adoção da Responsabilidade de Proteger (MEZZANOTI, 2007). Posteriormente, o discurso da Responsabilidade de Proteger foi detalhado em uma série de relatórios, seminários e discursos oficiais do Secretário Geral, a ponto de haver a organização criado uma página específica na *internet* para divulgar o tema e sua adoção expressa.⁴⁷

Desde então, o discurso da Responsabilidade de Proteger passou de uma ideia posta em relatório preparado por comissão independente a instituto oficial da Assembleia Geral das Nações Unidas. Foi referido em mais de uma dezena de Resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, sustentou discursos de Estados, ONGs, etc., para justificar uma série de intervenções, como, por exemplo, ocorreu em Darfur, Kenya, Georgia, Myanmar, Gaza, Sri Lanka, Congo e em vários Estados “atingidos” pela Primavera Árabe de 2011, inclusive na Líbia e, mais recentemente, no Mali. (GLANVILLE, 2012).

O conceito de “responsabilidade de proteger” tem sido criticado por vários Estados. De um lado, Estados como Cuba, Paquistão, Argélia, Irã, Zimbábue e Venezuela se opuseram ao conceito por considerar ilícita qualquer tentativa de se justificar a interferência em assuntos internos de soberanias alheias. Já países como Índia, China e Rússia se opuseram à “responsabilidade de proteger” por considerar que, embora legítimo pensar-se em obrigar Estados a proteger suas populações, esse instituto poderá legitimar intervenções unilaterais e ilícitas. (BELLAMY, 2009).

A dissonância entre Estados soberanos sobre o tema reflete as circunstâncias do contexto internacional no pós-Guerra Fria. O “novo” balanço do poder acelerou a globalização cultural, com a adoção praticamente global dos valores ocidentais de economia de mercado, democracia e direitos humanos. Alguns fatores influenciaram fortemente a atuação da ONU e de outras organizações internacionais no campo humanitário, dentre os

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>>. Acesso em: 17 de maio de 2015.

quais se pode destacar: *a)* a introdução de condicionantes políticos e econômicos nos programas de assistência praticados pelas potências ocidentais e pela ONU contribuíram para o colapso de Estados e o advento de conflitos armados; *b)* o incremento de operações de paz para fins humanitários e de apoio à democracia; *c)* a intensa cobertura de atrocidades pela mídia gerou pressões generalizadas por mais intervenções. (JAKOBSEN, 2002).

Nesse cenário, a ONU e os principais interessados entregam o discurso da Responsabilidade de Proteger como um arcabouço discursivo persuasivo no sentido de, por si só, legitimar ações internacionais e motivar Estados-Nação a manterem um determinado comportamento, como se de um corpo normativo se tratasse. (BELLAMY, 2010).

Nesse cenário, a ação humanitária tradicional passou a ser considerada insuficiente, a exemplo do que se referiu a respeito de Ruanda (ERIKSSON, 1996). Passou-se a instituir o discurso de que as ações humanitária, política e militar são inseparáveis e constituem o conjunto de respostas que algumas situações exigiam. Estados doadores passaram também a prestar o auxílio humanitário. Exércitos passaram de beligerantes a agentes humanitários. A ação humanitária deixou de ser imparcial e desinteressada em relação ao conflito ou a causa das violações sofridas pelas vítimas para ser objeto de negociações, isto é, como contrapartida de uma série de outros compromissos impostos à população e/ou ao Estado receptor. Estados e organizações internacionais, tais como ONU e União Europeia, passaram a compreender a noção de segurança humana como algo mais amplo do que exército, alianças e tratados internacionais. Outros elementos passaram a integrar o conceito de segurança humana: ameaças econômicas, ecológicas e demográficas, por exemplo. Não só o discurso do Secretário Geral da ONU Kofi Annan (“*In Larger Freedom...*”, acima citado) indicou esse novo rumo: já em 1992 o então Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali publicava um discurso denominado “*An Agenda for Peace*”,⁴⁸ em que defendia a ideia de uma vinculação indiscutível da segurança humana com as Relações Internacionais. Nesse contexto, os interesses nacionais foram de tal forma redefinidos que a ideia de uma defesa da segurança humana passou a exigir variadas estratégias para controlar uma série de situações, como por

⁴⁸ Tradução livre: “Uma Agenda para a Paz”, consultado em 17 de maio de 2015 em <<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>>. Nessa declaração, o Secretário Geral da ONU contextualizou o momento de pós-Guerra Fria, caracterizado por uma relativização da soberania em nome de acordos comerciais, consensos econômicos e associações políticas, ao mesmo tempo em que conflitos étnicos e raciais e terrorismo ameaçam os meios democráticos.

exemplo o fluxo de pessoas (refugiados e migrantes ilegais), narcóticos, terrorismo, doenças, etc. (MACRAE; LEADER, 2001).

Não é por outro motivo, aliás, que as intervenções militares em Kosovo, Iraque, Afeganistão, Líbia e Mali (para citar apenas alguns exemplos) foram justificadas com razões humanitárias. A ação humanitária tem se transformado em novo modelo do agir ocidental no sentido da intervenção política em Estados necessitados, seja se há conflitos armados ou desastres naturais, seja se a ameaça gira em torno da questão da saúde (epidemias), fome, dentre outros. A ação humanitária e a ação política não são mais coisas distintas: raros são os exemplos de ação humanitária imparcial, isenta e desinteressada. (FASSIN, 2010).⁴⁹

2.3 O Advento dos Documentos de Padronização para a Prestação da Assistência Humanitária Internacional

A avaliação da ação humanitária em Ruanda contida no Relatório “*The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*” (ERIKSSON, 1996), já citado anteriormente, foi no sentido de que a quantidade e qualidade das informações a respeito das situações em determinado local do conflito variavam consideravelmente entre as agências envolvidas no auxílio humanitário:

Para algumas áreas, especialmente os campos de refugiados, informações detalhadas sobre morbidez e mortalidade estavam sempre disponíveis enquanto dentro de Ruanda essas informações eram extremamente desconhecidas. Em parte isso refletia a clara coordenação do ACNUR em relação aos refugiados e a presença de coordenadores técnicos altamente competentes, em contraste com as responsabilidades não claras dentro da

⁴⁹ Não se está aqui defendendo um modelo de discurso (ação) humanitário, tradicional ou contemporâneo. Academicamente há um sério embate entre aqueles que criticam o modelo contemporâneo e aqueles que o enaltecem. Enquanto Didier Fassin (2010) considera inevitável que as ações humanitárias e políticas estejam entrelaçadas, Jean Bricmont, por exemplo, concebe o instituto da “Responsabilidade de Proteger” como uma ferramenta imperialista, ao defender o não intervencionismo e entender que o sistema internacional não está equalizado sob o manto da igualdade entre os Estados soberanos, o que facilita a tomada de decisão por parte dos países ricos do Ocidente (BRICMONT, 2006). David Rieff tece duras críticas ao modelo contemporâneo de discurso humanitário, sugerindo estar amparado em uma confusão conceitual, na medida em que o auxílio humanitário não deve se confundir com a temática, bem mais ampla, dos Direitos Humanos. Seguindo na mesma linha de Bricmont, o autor traz o exemplo do Afeganistão para demonstrar a influência política na ação humanitária: antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, o auxílio humanitário destinado ao Afeganistão por doadores do Ocidente e Japão não atingiu 50% dos valores postulados pela ONU. Após os atentados, as doações para auxílio humanitário no Afeganistão aumentaram significativamente. Contudo, segundo o autor, a ação humanitária não deve ser confundida nem com a implementação de políticas de Direitos Humanos nem com ação militar. (RIEFF, 2002).

Ruanda e a falta de pessoal técnico no Escritório de Emergência das Nações Unidas para Ruanda.⁵⁰ Assim, boa parte da resposta não pode ser avaliada adequadamente, seja porque as informações no processo e indicadores de impacto não estavam disponíveis seja porque foram coletadas de formas diferentes por diferentes agências. Este é um estado de coisas insatisfatório. Enquanto a responsabilidade pela entrega de resultados é importante para os doadores, não se pode esquecer que as agências de auxílio deveriam ser consideradas responsáveis em relação à população que elas buscam assistir. A [nossa] equipe ficou descontente com as pouquíssimas tentativas das agências de obter avaliações dos beneficiários sobre a assistência que receberam. Finalmente, um problema potencialmente mais perturbador é o de que num contexto de aumento na preocupação pelo perfil e pela competição entre agências, a objetividade dos seus relatórios pode sucumbir como resultado de sua ênfase nos aspectos positivos de seus programas e minimização dos aspectos negativos.⁵¹

Não só padrões de performance e registros das ações passaram a ser exigidos pelos doadores. O aumento de agências de auxílio humanitário e o incremento de doações levou ao campo de ação humanitária um fluxo de dinheiro bastante expressivo. O ambiente da ação humanitária, contudo, se caracteriza pela precariedade, muitas vezes verificada no vácuo jurídico (inexistência de uma ordem jurídica válida e eficaz) e presenciado por relações humanas de extrema violência.⁵² Grupos armados, exércitos de libertação, perpetradores de limpeza étnica são muitas vezes os sujeitos com os quais os agentes humanitários interagem.

⁵⁰ No texto original o Escritório de Emergência das Nações Unidas para Ruanda está referido a partir de sua sigla UNREO.

⁵¹ Tradução livre do seguinte trecho, retirado do Relatório (ERIKSSON, 1996): “Thus for some areas, especially the refugee camps, detailed information on morbidity and mortality was readily available whereas inside Rwanda such information was extremely patchy. In part this reflected UNHCR’s clear coordination role in relation to refugees and the presence of - highly-competent technical coordinators, in contrast to the unclear responsibilities inside Rwanda and the lack of technical personnel within UNREO. Thus large parts of the response could not be properly assessed, either because information on process and impact indicators was not available or it had been collected differently by different agencies. This is an unsatisfactory state of affairs. While accountability to donors is important, it should not be forgotten that relief agencies should also be accountable to the populations they are seeking to assist. The Team was struck by the very limited attempts by agencies to obtain the views of beneficiaries on the assistance they were provided with. Finally, a potentially more disturbing problem is that in a context of increased concern for profile by, and competition between, humanitarian agencies, the objectivity of their reporting may suffer as a result of their emphasis on the positive aspects of their programmes and playing down of the negative.”

⁵² Como será observado mais adiante, situações como essas colocam em cheque a pretensão universalista dos direitos humanos, a promessa de dignidade e respeito a todas as pessoas. Colocam indivíduos, grupos, e por vezes inteiras populações, reduzidos à luta pela mera sobrevivência. Presencia-se, nesse contexto, o conceito de “vida nua” de Giorgio Agamben, na medida em que as vítimas dessas atrocidades encontram-se em total vulnerabilidade, sem qualquer poder de escolha a respeito de como querem viver, que tipo de assistência querem receber e como querem recebê-la. Não raramente, são pessoas que vivem num ambiente que não tem forma legal, um “estado de exceção” que não encontra regramento ou fundamento em qualquer sistema juridicamente estabelecido, porque já rompido. Em regra, trata-se de espaços que se opõem ao estado normal, terras de ninguém, onde os comportamentos não são regulamentados adequadamente, um espaço “entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida”. (AGAMBEN, 2005).

Os modos de entrega e de contratação da assistência humanitária repercutem nos riscos de corrupção e outras violações. De outro lado, há uma variedade de doadores e patrocinadores da ação humanitária, bem como agentes envolvidos, desde agências bilaterais e multilaterais a agências e órgãos específicos da Cruz Vermelha, ONGs, empresas privadas, forças militares, todos trabalhando sob normas específicas e muitas vezes diferentes. Por não haver meios hábeis de controle nem eficácia jurídica plena nesses ambientes, entraram na pauta internacional temas como corrupção na assistência humanitária, sexo com crianças, sexo por comida, e tantas outras possibilidades de abusos e condutas inaceitáveis contra pessoas que se encontram em estado de absoluta vulnerabilidade. Entrevistando gestores de agências humanitárias e agentes humanitários no campo, a Transparência Internacional elaborou um relatório de mapeamento dos riscos de corrupção na ação humanitária, publicado em 2006. (EWINS; HARVEY; SAVAGE; JACOBS, 2006).

Utilizando o conceito de corrupção como sendo “a má utilização do poder legítimo para ganho próprio”, o relatório explora o problema da percepção da corrupção pela população local do país receptor do auxílio. Considerando-se que a maioria dos países que recebem auxílio humanitário constam das classificações da transparência internacional em nível baixo, ou seja, com alto risco de corrupção, algumas práticas dos agentes humanitários são percebidas pela população local como incentivadora da corrupção⁵³. A partir dessa pesquisa, uma série de riscos de corrupção foram levantados, tais como: elites locais e setores de influência no local de recepção do auxílio humanitário podem subornar os avaliadores da situação, a fim de distorcer a percepção sobre as necessidades ou favorecer grupos em detrimento de outros; manipulação da resposta necessária para favorecer a reputação da organização envolvida em prejuízo das necessidades da população necessitada; duplo patrocínio, decorrente da inclusão da mesma necessidade em mais de um projeto, a fim de facilitar o desvio da verba ou dos bens envolvidos; criação de parceiros locais humanitários fictícios; compra de bens e serviços de qualidade inferior ao efetivamente pago, a fim de incrementar o ganho do fornecedor mediante suborno ao comprador representante da organização envolvida; influências indevidas no processo de escolha dos fornecedores mediante suborno aos compradores; inclusão na lista de fornecedores como contrapartida a

⁵³ Exemplo disso foi o fato de agentes humanitários se hospedarem em hotéis 5 estrelas às custas dos fundos doadores, o que foi percebido pela população local no Paquistão como uma forma de corrupção e, conseqüentemente, um incentivo à corrupção. Isso foi considerado no relatório como sendo um fator que aumenta a probabilidade de a corrupção ser vista como uma prática aceitável por aqueles a quem a ação humanitária se destina.

subornos; manipulação da lista de pessoas necessitadas de auxílio mediante suborno; manipulação na prestação do auxílio mediante suborno ou favores pessoais (inclusive sexuais); falsificação nas informações dos relatórios da assistência humanitária; desvio de fundos das organizações; favorecimento na escolha de trabalhadores locais; distorção na folha de pagamento das organizações em relação ao campo (colaboradores “fantasmas”); extorsão pelas autoridades locais para autorizar a prestação do auxílio humanitário. (EWINS; HARVEY; SAVAGE; JACOBS, 2006).

Essa análise de riscos não é meramente acadêmica: não apenas o caso de Ruanda é considerado como um marco no sentido de ensejar reflexões e práticas diferentes na exigência de padrões de conduta na ação humanitária, como também outros casos de corrupção já foram registrados. Escândalos envolvendo a prática de “sexo por comida” imputados a tropas de operações de paz da ONU na Guiné, Libéria e Serra Leoa foram registrados pela própria ONU. O caso é um exemplo de que as eventuais violações perpetradas no campo da assistência humanitária não envolvem apenas fraudes com bens e dinheiro, mas outros tipos de abusos voltados à obtenção de vantagens pessoais ilícitas. Outro exemplo foi o programa no Iraque denominado “Petróleo por Comida” (“*Oil for food*”), criado a partir de necessidades humanitárias e como resultado da violação da Carta da ONU com a invasão do Kuwait, sobre o qual se afirma ter proporcionado desvios de aproximadamente 1 bilhão de dólares norte-americanos entre 1997 e 2003. (MAXWELL *et al*, 2012).

Em alguns casos, a assistência humanitária em si gerou mais conflitos e problemas sociais, como disputas internas pela própria assistência humanitária. Organizações humanitárias que trabalharam no Chad e em Darfur reportaram uma série de delitos contra seus bens e pessoas. Sequestro de veículos, ataques a armazéns de alimentos e outros bens, disputas entre regimes locais pelos serviços prestados e alimentos fornecidos pela ação humanitária são exemplos de circunstâncias que não só causaram atrasos e perdas consideráveis na assistência humanitária como também instigaram uma reflexão em torno da efetividade do trabalho humanitário. Em 1995, a organização Médicos Sem Fronteiras decidiu se retirar do território de Goma (Congo) em razão da alta militarização do campo e da tentativa de manipulação de seus trabalhos. Em outros casos, como por exemplo na Libéria, Sudão do Sul e Somália, a iniciativa humanitária em geral se viu forçada a negociar com atores armados e economias de guerra para salvar seus trabalhos e evitar que suas ações ensejassem ainda mais conflitos. Já as forças armadas envolvidas nos conflitos usualmente

consideram a legitimação decorrente das negociações com organizações humanitárias como fonte de poder: aqueles com os quais as organizações negociam são reconhecidos pela comunidade internacional e a disputa pela assistência humanitária muitas vezes antecede qualquer diálogo pela paz. (KAHN; LUCCHI, 2009).⁵⁴

De outro lado, o modelo de ação humanitária realizada por organizações não governamentais pressupõe uma série de alinhamentos e garantias em relação à conduta de seus agentes, na medida em que são financiados por doadores internacionais dos mais variados tipos e com as mais diferentes exigências em termos de responsabilidade e condições para tal financiamento. A responsabilidade das organizações humanitárias em geral é bastante ampla: elas respondem pela entrega do auxílio humanitário perante as comunidades destinatárias como também aos seus doadores. Mas precisam também manter-se fiéis a seus documentos constitutivos, à legislação específica para organizações de caridade tanto em seus países de origem quanto naqueles em que atuam. Tão elevada quantidade de obrigações diferentes somam-se ao dever de respeitar o Direito Internacional Humanitário, embora organizações internacionais não sejam signatárias das Convenções de Genebra. Aliás, os princípios da imparcialidade e da neutralidade da assistência humanitária estão previstos nas Convenções de Genebra, o que torna as organizações internacionais prestadoras do auxílio humanitário responsáveis pela observância desses princípios. (LEADER, 1999).

Os Documentos de Padronização para a ação humanitária têm sido adotados para regulamentar essa multiplicidade de responsabilidades das organizações humanitárias. Os Documentos normalmente possuem adesão voluntária e não possuem força jurídica

⁵⁴ Segundo KAHN; LUCCHI, 2009, “um dos aspectos mais frustrantes do trabalho em Chad e Darfur é a virtual impossibilidade de identificar os perpetradores de crimes, incluindo furtos de organizações humanitárias. A fragmentação de grupos armados e a tendência das partes em conflitos de usar milícias privadas ou de formar alianças com grupos locais ou tribais dificulta a atribuição de responsabilidade. Para além de grupos identificáveis, há também uma abundância de bandidos e ladrões que operam aparentemente independentemente. Criminalidade é também a causa de pilhagens sofridas por organizações humanitárias no Chad e Darfur e assim parte de uma mais ampla economia de guerra. Criminalidade floresce em razão da impunidade: bandidos não são encarcerados e punidos não apenas porque isso é difícil, mas também – e talvez especialmente – porque não há interesse nisso”. Tradução livre de “One of the more frustrating aspects of working in Chad and Darfur is that it is virtually impossible to identify the perpetrators of crimes, including theft from humanitarian organizations. The fragmentation of armed groups and the tendency of parties to the conflict to use proxy militias or to form alliances with local or tribal groups make it very difficult to attribute responsibility. In addition to identifiable rebel groups, there is also a plethora of bandits and thieves, apparently operating independently. Criminality is also responsible for much of the looting experienced by humanitarian organizations in Chad and Darfur, and hence is part of the wider war economy. Criminality flourishes because of impunity: bandits are not apprehended and punished not only because this is difficult, but also – and perhaps especially – because there is no interest in doing so”, retirado de <<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-43/are-humanitarians-fuelling-conflicts-evidence-from-eastern-chad-and-darfur>>, consultado em 22 de maio de 2015.

vinculante, embora as organizações em geral sejam movidas a declarar aderência a pelo menos um dos Documentos como modo de promover sua própria reputação. A seu turno, doadores vem utilizando a aderência a determinado(s) Documento(s) como critério para a liberação de financiamento às organizações. Isso tem gerado uma série de questionamentos a respeito da independência das agências humanitárias e à possibilidade de que a utilização dos códigos para esse fim possa mais prejudicar do que contribuir para com a ação humanitária. (LEADER, 1999).

Fontes doutrinárias denominam os Documentos de Padronização da Assistência Humanitária como “*Soft Law*” (Direito Suave, Flexível), por não se tratar de normas vinculantes, que possam ser impostas por uma Corte. Opõe-se ao *Soft Law* o *Hard Law* (Direito Rígido), que vincula todos os destinatários da norma, gerando obrigações diretas. Para os efeitos desta pesquisa, pode-se dizer que os Documentos de Padronização são “padrões normativos não vinculantes” por referirem-se a diretrizes, recomendações e padrões mínimos relativos à assistência humanitária desenvolvida nos níveis operacional e político por Estados, agências humanitárias e organizações internacionais. Essa expressão (padrões normativos não vinculantes) reflete a vocação persuasiva dos Documentos, que não são passíveis de imposição forçada em Cortes de Justiça, mas se destinam à adesão da comunidade envolvida. (CUBIE, 2011).

2.3.1 O Código de Conduta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha nasceu em Genebra, Suíça, como uma Associação, em 17 de fevereiro de 1863, com uma estrutura baseada em organizações de indivíduos com objetivos comuns, algo já comum na Europa e América do Norte naquela época. O aspecto internacional da Associação foi uma grande inovação na época, primeiramente porque foi uma das primeiras associações a serem formadas para atuar internacionalmente, ao contrário da maioria das associações de então, que eram regionais ou locais. Em segundo lugar, a noção de internacionalidade do CICV estava ligada à circunstância de que seus objetivos no plano internacional não envolviam regulamentação

entre Estados, mas entre Estados e um grupo particular especificamente.⁵⁵ A nacionalidade suíça de seus fundadores e a neutralidade associada à Suíça ajudou para o desenvolvimento da Associação, especialmente após a guerra franco-prussiana de 1870 e o sentimento nacionalista que dela decorreu na Europa. (PALMIERI, 2012).

O desenvolvimento do CICV deu-se a partir dos conflitos armados ocorridos na segunda metade do Século XIX, marcados por certa evolução tecnológica nos aparatos de guerra, o que mobilizou a opinião pública no sentido de humanizar os conflitos armados. Líderes europeus aderiram ao movimento, muitos dos quais inclusive promovendo encontros com Henry Dunant. Esse cenário conduziu para a realização da Conferência Diplomática, culminando com a Primeira Convenção de Genebra, em 22 de agosto de 1864 (PICTET, 1986).

Apegado aos conceitos das normativas jurídicas do “Direito de Genebra”, o CICV desenvolveu seus trabalhos normalmente, com poucos membros, a maioria voluntários, até a Primeira Guerra Mundial. Contudo, esse conflito alterou drasticamente a arquitetura do CICV: a quantidade de membros aumentou para mais de 1.200 pessoas, a maioria voluntárias, mas algumas assalariadas. Com a Primeira Grande Guerra, o CICV passou a ter uma dimensão internacional efetiva e, em vez de agir passivamente à guerra, passou a ser um ator específico do conflito armado. Novas tecnologias e modos de fazer guerra (como uso de gás), novas espécies de prisioneiros (como presos políticos, civis em territórios ocupados, reféns) e novos contextos de violência (guerras civis, insurreições, revoluções) exigiram atualização do CICV em termos de tecnologias e métodos de trabalho a fim de atender às necessidades humanitárias nesses conflitos. Na década de 1930, com o surgimento de novos conflitos, o CICV cresceu ainda mais e consolidou-se como ator importante em conflitos armados, experimentando eventos de prisão e perda de funcionários para a guerra e ameaças ao próprio Direito Internacional Humanitário, como por exemplo se sucedeu quando o exército alemão, em 1943, negou a soldados italianos a condição de prisioneiros de guerra, com as proteções daí decorrentes, ou quando os aliados negaram essa mesma condição a soldados japoneses e alemães. (PALMIERI, 2012).

⁵⁵ Estados soberanos, à época, não estavam estruturados, tampouco acostumados, a se relacionar com iniciativas privadas e pessoais, especialmente provenientes de Estado situado à margem das grandes discussões internacionais da época (Suíça) (PALMIERI, 2012).

A partir da década de 1990, o CICV passa a investir na profissionalização de seus quadros, especialmente administrativos, passando a adotar um discurso mais alinhado com práticas empresariais, por exemplo na utilização de termos como “público alvo”, “eficiência”, “gestão orientada para resultados”, além de desenvolver método de gestão que privilegie aspectos quantitativos, indicadores de performance, estatísticas, gráficos etc.⁵⁶

No ano de 1994 o CICV publicou o seu Código de Conduta para a ação humanitária, com o título de “*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*”.⁵⁷ Segundo declarado pelo próprio CICV, na época de publicação do Código de Conduta a ação humanitária mostrava-se atrativa do ponto de vista dos doadores, produzindo efeitos imediatos e impacto positivo, o que ocasionou um incremento em doações internacionais às organizações de auxílio humanitário. Verificou-se um incremento na demanda por auxílio humanitário naquela década, o que gerou dois fenômenos: o aumento nas doações e o surgimento de novas organizações (a maioria não-governamentais) dedicadas à ação humanitária. Segundo afirma o próprio CICV,⁵⁸ muitas dessas organizações lançaram operações seguindo padrões éticos questionáveis, o que ameaçou a integridade da ação humanitária.

O Código de Conduta publicado pelo CICV teve por objetivo estabelecer padrões para a ação humanitária, sempre se mantendo fiel aos preceitos do Direito Internacional Humanitário e declarando que o principal objetivo da ação humanitária é aliviar o sofrimento humano na exclusiva medida da necessidade do público-alvo e não como instrumento político, de governo ou de política estrangeira. Isto é, o Código de Conduta do CICV reforça valores da organização: imparcialidade e independência. Dentre as várias disposições do Código, destacam-se a tendência a priorizar a formação de estruturas para ação humanitária dentro dos Estados destinatários, como forma de fortalecer o próprio desenvolvimento interno daquele Estado e proporcionar às agências locais do CICV atuação direta no caso concreto.

⁵⁶ O Relatório Anual do ano de 2014 mostra essa tendência (consultado, em 20 de maio de 2015, em <https://www.icrc.org/en/document/ICRC-annual-report-2014>).

⁵⁷ Tradução livre: “Código de Conduta para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Movimento Internacional do Crescente Vermelho e Organizações Não Governamentais (ONGs) no auxílio ao desastre”. A íntegra do documento foi consultada em 21 de maio de 2015 em <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>>.

⁵⁸ Essas informações constam do *site* do CICV (<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/64zahh.htm>, consultado em 21 de maio de 2015).

Outro valor adotado pelo Código é a diretriz de ouvir as vítimas e integrar suas opiniões no planejamento, implementação e posterior avaliação das operações humanitárias.⁵⁹

O Código contém 10 artigos que configuram um discurso humanitário alinhado com as bases do Direito Internacional Humanitário a partir da ação das seguintes diretrizes: 1) o imperativo humanitário está em primeiro lugar; 2) o auxílio é dimensionado exclusivamente a partir da necessidade e prestado independentemente de raça, credo ou nacionalidade dos receptores e sem distinções de qualquer tipo; 3) o auxílio não será usado para promover interesses políticos ou religiosos; 4) os agentes humanitários devem se esforçar para não agir como instrumentos de políticas internacionais de governos; 5) os agentes humanitários devem respeitar costumes e cultura locais; 6) deve-se procurar amparar as respostas a desastres a partir de estruturas locais; 7) deve-se encontrar meios de envolver os beneficiários dos programas na gestão do auxílio; 8) o auxílio deve buscar reduzir vulnerabilidades futuras a novos desastres e buscar atender as necessidades básicas; 9) o CICV se declara responsável perante os receptores do auxílio humanitário e também perante aqueles que aportam recursos à organização; 10) em todas as informações, publicidade e marketing, o CICV se compromete a reconhecer as vítimas como seres humanos dignos.⁶⁰

O Código ainda contempla três anexos, sendo o primeiro com recomendações aos governos dos países atingidos por desastres, o segundo com diretrizes a governos doadores e o terceiro com diretrizes às organizações intergovernamentais. As diretrizes do anexo I são no sentido de os governos deverem reconhecer e respeitar os trabalhos independentes e imparciais de organizações humanitárias, facilitar o rápido acesso às vítimas, facilitar o rápido fluxo de bens e informações durante a ação humanitária, buscar prover um plano coordenado de serviços e informações a respeito do desastre, respeitar o Direito Internacional em caso de conflitos armados. O anexo II estabelece que governos doadores devem reconhecer e respeitar os trabalhos independentes e imparciais de organizações humanitárias, fornecer fundos com a garantia de independência operacional, usar suas capacidades na assistência das organizações para obtenção de acesso às vítimas. Já o anexo III recomenda que organizações intergovernamentais devam respeitar e colaborar com ONGs humanitárias, prestar assistência aos governos dos países receptores na sistematização coordenada da assistência internacional

⁵⁹ (<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/64zahh.htm>, consultado em 21 de maio de 2015).

⁶⁰ A íntegra do Código de Conduta da CICV foi consultada em <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>, acesso em 22 de maio de 2015.

e local, conferir às ONGs humanitárias a mesma proteção dada a oficiais das Nações Unidas, compartilhar com as ONGs humanitárias acesso às mesmas informações outorgadas a oficiais das Nações Unidas.⁶¹

A respeito da relevância de seu Código de Conduta, o CICV assim declara:

Um grande desafio para as operações do CICV hoje em dia é a tendência de alguns atores estatais de integrar atividades humanitárias na conduta de suas campanhas político-militares. Ilustrações dessa ação integrada incluem recentes declarações de alguns governos descrevendo suas presenças militares no Iraque e no Afeganistão como “principalmente militares”. Ações que se apresentam como humanitárias estão ficando suspeitas, percebidas – correta ou incorretamente – como parte de uma estratégia mais ampla de derrotar um oponente ou inimigo. Se claras distinções não forem feitas entre atores político-militares e suas agências de um lado, e atores humanitários independentes como o CICV, de outro, a ação humanitária em geral fica ameaçada de rejeição, independentemente de quem está envolvido e a real integridade de seus motivos.

Em tal ambiente, a validade da ação humanitária independente deve ser reafirmada. É assim que o Código de Conduta renova plenamente sua relevância no mundo hodierno. O Código de Conduta é a expressão de uma aproximação comum operacional para a prestação de auxílio àqueles em necessidade, baseada em caros princípios e no Direito Internacional Humanitário. Para as organizações que comungam desse pensamento e manifestem adesão, o Código de Conduta pode servir como uma base para o diálogo e debate – não apenas com outras organizações, mas também com atores políticos e militares que usem a ação humanitária como uma ferramenta para conscientização e para “ganhar corações e mentes”. Nós devemos defender essa abordagem, para que ela seja integralmente compreendida, aceita e respeitada – especialmente entre aqueles que agora a questione ou rejeite.⁶²

⁶¹ Idem.

⁶² Tradução livre de: “A major challenge to ICRC operations today is the tendency of some state actors to integrate humanitarian activities into the conduct of their politico-military campaigns. Illustrations of this integrated approach include recent statements by some governments describing their military presence in Iraq and Afghanistan as “mainly humanitarian”. Actions presented as humanitarian are becoming suspect, perceived – rightly or wrongly - as part of a wider strategy to defeat an opponent or enemy. If clear distinctions are not made between politico-military players and their implementing agencies on the one hand, and independent humanitarian actors such as the ICRC on the other hand, then humanitarian action in general threatens to be rejected, irrespective of who is involved and the actual integrity of their motives. In such an environment, the validity of independent humanitarian action must be re-affirmed. This is how the Code of Conduct fully renews its relevance in today's world. The Code of Conduct is the expression of a common operational approach for providing help to those in need, based on strongly cherished principles and International Humanitarian Law. For the like-minded organizations which adhere to it, the Code of Conduct can serve as a basis for dialogue and debate – not only with other organizations, but also with political and military players that utilize humanitarian action as a tool for intelligence-gathering and winning “hearts and minds”. We must actively advocate our common approach, so that it may be fully understood, accepted, and respected - especially among those who now question or reject it.” Texto extraído de <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/64zahh.htm>, consultado em 21 de maio de 2015.

2.3.2 Sphere Project

Sphere é um projeto iniciado em 1997 por um grupo de ONGs humanitárias e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha com o objetivo de melhorar a qualidade de suas ações humanitárias e permitir sua responsabilização por essas ações. A filosofia principal do projeto está amparada em dois princípios: 1) vítimas de desastres ou conflitos armados têm direito à vida com dignidade e, portanto, direito à assistência; e 2) todas as possíveis medidas devem ser implementadas para aliviar o sofrimento humano decorrente de desastre e conflito.⁶³

A partir desses dois princípios, o Projeto *Sphere* elaborou uma Carta Humanitária e indicou padrões mínimos para setores chave na salvaguarda de vidas humanas, que são divididos em 4 capítulos técnicos: suprimento de água, saneamento e higiene; segurança alimentar e nutrição; abrigo e itens não alimentares; saúde. Todos os padrões mínimos previstos destinam-se a recomendar melhores práticas relativas ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da ação humanitária, sendo adotados como representativos do consenso do setor da ação humanitária. Ao trazer recomendações de ações, indicadores e notas de orientação relativas a cada padrão, o texto⁶⁴ pretende descrever os padrões mínimos a serem observados em qualquer prestação de auxílio humanitário para garantir a sobrevivência e recuperação das vítimas com dignidade e estabilidade.⁶⁵

Em relação ao Código de Conduta do CICV, o documento do Projeto *Sphere* traz uma diferença importante para esta pesquisa: ele contempla uma ferramenta para negociação a respeito do espaço humanitário e provisão de recursos com autoridades públicas.⁶⁶ Além

⁶³ As informações constantes deste e dos seguintes parágrafos foram consultadas, em 23 de maio de 2015, em <http://www.spherehandbook.org/en/what-is-sphere/>.

⁶⁴ Materiais oficiais do “*Sphere Project*” referem-se ao documento sob a denominação de “Handbook”. Para efeitos desta pesquisa e para fins de manutenção do padrão terminológico aqui empregado, adota-se a denominação “documento”.

⁶⁵ A primeira publicação do documento se deu no ano de 2000. Houve uma revisão em 2003 e outra em 2009/2010. Em cada trabalho de revisão, diferentes agências, organizações e indivíduos contribuíram.

⁶⁶ A discussão da politização da ação humanitária envolve o problema da negociação humanitária, termo concebido pelos atores humanitários que vem sendo amplamente envolvidos nessa prática de negociar com forças armadas, rebeldes, exércitos em conflito, perpetradores de atrocidades, etc. Essas negociações muitas vezes têm por objetivo obter acesso às vítimas, mas em várias hipóteses elas surgem como condição imposta pelas forças em conflito para a prestação do auxílio humanitário em si. É por esta razão que Fassin, por

disso, o Projeto *Sphere* encoraja expressamente sua adoção por uma série de agentes humanitários a quem, por exemplo, o Código de Conduta do CICV não se destinou, incluindo autoridades de governo e locais, militares e setor privado, inclusive empresas de segurança privada e até mesmo empresas privadas de auxílio humanitário.

O documento adota os seguintes princípios de proteção: 1) nenhuma ação humanitária pode trazer mais prejuízo às populações afetadas; 2) a ação humanitária deve beneficiar em particular aqueles que estão mais afetados e vulneráveis; 3) a ação humanitária deve contribuir na proteção de pessoas vítimas de violência e violações de direitos humanos; e 4) a ação humanitária deve ajudar as vítimas na recuperação dos abusos. Esses princípios traduzem os direitos e valores que orientaram a elaboração do documento e orientam as estratégias e ações humanitárias sob a perspectiva da proteção. O documento declara que a proteção às vítimas é o núcleo do humanitarismo e os princípios acima responsabilizam todas as agências humanitárias a garantir que suas atividades estão voltadas para as ameaças sofridas pelas vítimas em tempos de conflitos.

Juntamente com esses princípios de proteção, os quatro capítulos técnicos, também denominados de “normas fundamentais” (suprimento de água, saneamento e higiene; segurança alimentar e nutrição; abrigo e itens não alimentares; saúde), constam da abertura do documento como pontos de referência para leitura do documento e sustentam toda ação humanitária. O documento declara que esses princípios e normas fundamentais são críticas para a observância dos padrões de entrega da ação humanitária para o bem das vítimas.

O próprio documento orienta a respeito de como devem ser utilizadas as normas fundamentais, afirmando que tais normas seguem um formato específico. Partem de padrões mínimos contidos em declarações universais e gerais. Todos os padrões decorrem do princípio de que as vítimas têm direito à vida com dignidade. Eles especificam os níveis mínimos a serem observados pela ação humanitária e têm natureza universal, pois aplicáveis em

exemplo, sustenta não haver mais espaço para uma ação humanitária neutra, imparcial e independente, na medida em que agentes humanitários estão em constante negociação com beligerantes, sofrem ataques, pilhagens, sequestros, etc. (2013). Materiais variados sobre o tema podem ser encontrados em <http://www.humanitariannegotiations.org/resource-database/> (acesso em 22/05/2015), tais como negociações para acesso às vítimas, negociações com o Taleban, negociações com Al Shabaab, negociações com atores armados não estatais, etc. Também representantes da organização Médicos Sem Fronteiras publicaram um livro para relatar casos de negociações humanitárias, com o objetivo de demonstrar que a negociação humanitária atualmente não é uma opção, tampouco uma prática desejável senão que condição indispensável para a ação humanitária. (MAGONE *et al.*, 2011).

quaisquer situações de desastre ou conflito. Num segundo momento, ações específicas são sugeridas para que os padrões sejam observados. Nem todas as ações são consideradas aplicáveis em todas as situações, ficando a cargo do agente humanitário tomar a decisão acerca de quais serão as ações tomadas a fim de atingir o padrão. O terceiro passo contempla indicadores específicos, cuja função é demonstrar que determinado padrão foi atingido. Esses indicadores são meios de medição e comunicação dos processos e resultados das ações específicas. Por fim, notas de orientação contêm questões específicas a serem consideradas para cada ação ou indicador. Elas trazem orientações para solução de dificuldades práticas na ação humanitária e questões críticas envolvendo os padrões, mas não orientam acerca de como se deve implementar alguma atividade específica.

O documento se baseia ainda em temas transversais, considerados como de interesse especial por endereçarem vulnerabilidades individuais, coletivas e universais. Esses temas transversais são os seguintes:

Crianças: boa parte das populações vitimadas por conflitos e desastres são crianças. A ação humanitária precisa garantir que crianças tenham acesso a serviços básicos e estejam protegidas de rapto, sequestro, exploração, mal nutrição, recrutamento, etc. O documento defende que as necessidades das crianças devem receber atenção especial no planejamento, execução e avaliação da ação humanitária.⁶⁷

Redução de riscos de desastres: administração de fatores de desastres, como por exemplo redução de exposição ao perigo, administração da terra e do meio ambiente.

Meio ambiente: meio ambiente é considerado a conjunção dos elementos físico, químico e biológico e seus processos. O documento orienta no sentido de que se reduzam a exploração excessiva, poluição e degradação do meio ambiente.

Gênero: homens e mulheres devem receber tratamento igualitário na ação humanitária. Tradicionalmente se privilegiava mulheres e crianças em detrimento dos homens. O documento, contudo, recomenda igualdade de tratamento na ação humanitária.

⁶⁷ O Código segue, para caracterização de criança, o critério da Convenção Internacional sobre os direitos das crianças, que estabelece a idade máxima de 18 anos para a definição de criança. Contudo, recomenda que as circunstâncias de cada caso sejam analisadas, a fim de adaptar esse conceito às necessidades das vítimas.

HIV e AIDS: situações de crise humanitária frequentemente proporcionam proliferação do vírus do HIV. Dentre os fatores que contribuem para isso estão a realocação de grandes massas, rompimentos de vínculos sociais e familiares, exploração de crianças, violência sexual a mulheres e crianças por parte de beligerantes, uso de drogas por populações vulneráveis, etc. Pessoas portadoras de HIV são frequentemente objeto de discriminação, o que exige o adequado tratamento da questão na prestação do auxílio humanitário.

Idosos: são considerados no documento como aqueles com idade superior a 60 anos de idade. Frequentemente pessoas idosas orbitam entre classes menos favorecidas e se encontram em estado de grande vulnerabilidade no conflito e no desastre.

Pessoas com deficiência: segundo dados da Organização Mundial da Saúde (citados no documento), entre 7% e 10% da população mundial tem alguma deficiência. Essas pessoas sofrem riscos maiores e desproporcionais em casos de conflito e muitas vezes acabam excluídas do raio de ação do auxílio humanitário.

Suporte psicossocial: importante fonte de vulnerabilidade pode ser o sofrimento psicológico, emocional, físico e espiritual das vítimas. Orientações e acompanhamento especializado nessas questões tenderão a enriquecer a qualidade da ação humanitária.

O documento do Projeto *Sphere* estabelece também as circunstâncias de lugar e momento em que deve ser utilizado. Em se tratando do lugar, declara sua própria utilidade em casos de ações humanitárias variadas, como desastres naturais, conflitos, ambientes urbanos e rurais, emergências políticas complexas, em qualquer país. Já no que se refere ao momento de aplicação, o documento estabelece sua aplicabilidade enquanto durar a necessidade de ação humanitária, o que pode durar dias, meses e até anos.

Contudo, a pretensão do documento é ultrapassar os limites da assistência humanitária urgente e mais vinculada às necessidades mais prementes das vítimas, à medida que propõe medidas de recuperação dos ambientes e pessoas vitimadas pela crise humanitária.

Em relação à conformidade da ação humanitária frente ao documento, não há previsão de auditorias ou de outros mecanismos de aferição de conformidade. O Projeto *Sphere* declara que o documento é voluntário e autorregulatório, não exigindo aderência formal a suas provisões, tampouco que ONGs interessadas em segui-lo tenham que se associar ao Projeto

Sphere ou sujeitar-se a qualquer processo de acreditação. O documento não oferece orientações práticas acerca de como oferecer certos serviços ou de como praticar determinadas ações que ele mesmo recomenda, na medida em que a opção metodológica do Projeto foi indicar os padrões que devem ser observados para proporcionar às vítimas o direito à vida com dignidade. Fica, assim, a critério dos agentes humanitários escolher sistemas que garantam conformidade aos padrões do documento.

Por outro lado, o site do Projeto *Sphere* declara que:

Estar em conformidade com *Sphere* não significa corresponder a todos os padrões e indicadores. O grau de conformidade que agências podem atingir dependerá de uma série de fatores, alguns dos quais estão fora de seu controle. Por vezes dificuldades para acessar a população afetada, falta de cooperação das autoridades ou insegurança severa impossibilita alcançar os padrões.

Se as condições gerais de sobrevivência de uma população afetada já era significativamente abaixo dos padrões mínimos antes do desastre, agências podem ter recursos insuficientes para atingir os padrões. Nessas situações, prover instalações básicas para toda a população afetada pode ser mais importante do que atingir padrões mínimos para apenas parte dela.

Por vezes, os padrões mínimos podem exceder as condições mínimas de sobrevivência para a população circundante. Aderir aos padrões para as populações afetadas permanece essencial. Mas essas situações podem também indicar a necessidade de ação em suporte à população circundante e diálogo com líderes das comunidades. Determinar o que é apropriado e factível nessas situações dependerá das circunstâncias.

Em casos em que os padrões não podem ser atingidos, agências humanitárias devem:

- descrever em seus relatórios (avaliações) a diferença entre os indicadores *Sphere* e aqueles atingidos no caso concreto
- explicar as razões para isso e indicar o que precisa ser alterado
- avaliar as consequências negativas para a população afetada
- encaminhar ações mitigadoras para minimizar as consequências negativas causadas por essas implicações.⁶⁸

⁶⁸ Tradução livre do seguinte texto, retirado de <http://www.spherehandbook.org/en/what-is-sphere/> (consultado em 23 de maio de 2015): “Conforming with Sphere does not mean meeting all the standards and indicators. The degree to which agencies can meet standards will depend on a range of factors, some of which are outside their control. Sometimes difficulties of access to the affected population, lack of cooperation from the authorities or severe insecurity make standards impossible to meet.

If the general living conditions of an affected population were already significantly below the minimum standards before the disaster, agencies may have insufficient resources to meet the standards. In such situations, providing basic facilities for the entire affected population may be more important than reaching the minimum standards for only a proportion.

Sometimes the minimum standards may exceed everyday living conditions for the surrounding population. Adhering to the standards for disaster-affected populations remains essential. But such situations may also indicate the need for action in support of the surrounding population and for dialogue with community leaders. What is appropriate and feasible will depend on the context.

Também são premissas do documento do Projeto *Sphere* uma série de novas circunstâncias do “setor humanitário” que serão objeto de análise no capítulo seguinte. São elas:

- preocupação da ação humanitária internacional em consultar as populações afetadas e auxiliar para que as estruturas locais e domésticas dos países vitimados por crises humanitárias ostentem capacidade de se envolver na resposta humanitária;

- incrementar a responsabilidade e conformidade da ação humanitária a padrões mínimos, em particular no que se refere às populações afetadas, mas também no que se refere à coordenação da ação humanitária, a partir da formação de aglomerados (“*clusters*”), sob a coordenação da *Inter-Agency Standing Committee*,⁶⁹

- mais foco em questões de proteção e respostas;

- maior preocupação com a possibilidade de migração forçada como consequência de alterações climáticas e desastres induzidos;

- o reconhecimento de que populações urbanas pobres crescem rapidamente e que elas apresentam vulnerabilidades específicas, particularmente no que se refere à economia, coesão social e espaço físico;

- novas formas de prestação do auxílio humanitário, procurando substituir produtos e serviços vindos de outros Estados por soluções provenientes do próprio Estado afetado;

- maior envolvimento militar na ação humanitária e a necessidade de desenvolver orientações e coordenações estratégicas específicas para a ação humanitária civil e militar;

In cases where the standards cannot be met, humanitarian agencies should:

- describe in their reports (assessment, evaluation, etc.) the gap between the relevant Sphere indicators and the ones reached in practice
- explain the reasons for this and what needs to be changed
- assess the negative implications for the affected population
- take appropriate mitigating actions to minimize the harm caused by these implications.”

⁶⁹ Inter-Agency Standing Committee (<https://interagencystandingcommittee.org/>, consultado em 22 de maio de 2015) é um mecanismo para a coordenação da Assistência Humanitária entre ONGs. Trata-se de um fórum de discussão a respeito da coordenação da ação humanitária entre agências que conta com a participação de agências da ONU e ONGs independentes.

- maior envolvimento do setor privado na ação humanitária a também exigir o desenvolvimento de orientações e coordenações estratégicas específicas para a ação humanitária civil e militar.

2.3.3 Humanitarian Accountability Partnership (HAP)⁷⁰

HAP é uma associação com sede em Genebra, Suíça, cujo objetivo é a formação de uma parceria internacional para o desenvolvimento de organizações humanitárias internacionais no sentido de melhorar seus níveis de qualidade, responsabilidade, transparência e resultados na prestação do auxílio humanitário. Além de publicar seus padrões em um documento específico, à semelhança dos casos do CICV e *Sphere* já analisados, a HAP ainda tem o objeto social de certificar organizações em relação aos seus padrões para assistência humanitária. A associação declara que organizações comprometidas com padrões determinados possuem mais aptidão para prestar auxílio humanitário e reduzem a possibilidade de erros, abusos e corrupção.⁷¹

O nascimento da associação, em 2003, foi motivado pela má gestão da ação humanitária em Ruanda, na década anterior. Como já referido anteriormente, a avaliação internacionalmente aceita da ação humanitária na Ruanda foi no sentido de que não houve padronização dos trabalhos e das informações colhidas pelas várias agências humanitárias que trabalharam em Ruanda, além de haver-se verificado uma ausência de sincronia e coordenação entre os trabalhos humanitário e político na Ruanda. Assim, a partir do clamor internacional para uma padronização da ação humanitária, estabelecimento de indicadores e princípios básicos, criou-se a HAP em Genebra a partir de pesquisas realizadas por aproximadamente 70 agentes humanitários e consultores acerca do tema da responsabilidade e criação de padrões no campo da ação humanitária. Ato contínuo, a associação iniciou seu trabalho para o desenvolvimento de seus princípios de responsabilidade, que resumiram os principais elementos das boas práticas sobre a questão. Contudo, a associação concluiu que as organizações em geral encontravam sérias dificuldades em relação à qualidade e à responsabilidade de suas ações apenas com base em princípios, razão pela qual os membros

⁷⁰ Tradução livre: Parceria pela Responsabilidade Humanitária. O conteúdo das informações trazidas a respeito dessa organização foram retiradas de <http://www.hapinternational.org/who-we-are/about-us.aspx> (pesquisado em 25 de maio de 2015).

⁷¹ Tanto os sites de HAP quanto de *Sphere* declaram que ambas as associações são parceiras e que trabalham para harmonizar seus padrões. Seus Códigos de Conduta, contudo, possuem redações bastante distintas, embora os objetivos da ação humanitária declarados nos documentos sejam praticamente os mesmos.

da associação, em 2005, solicitaram a criação de indicadores para a gestão da qualidade do trabalho humanitário. Esse trabalho foi realizado pela associação com a participação de comunidades afetadas por crises humanitárias e mais 120 organizações humanitárias. Após 2 anos de trabalhos, HAP publicou, em 2007, a primeira versão de seus Padrões de Gestão de Responsabilidade e Qualidade Humanitária, que acabou sendo revisado em 2010, cuja versão é analisada nesta pesquisa.

A HAP consiste em um sistema humanitário e de desenvolvimento a partir da adoção de padrões de responsabilidade, os quais são públicos e disponíveis a todos os interessados. A missão da associação é promover a confiança da ação humanitária e de desenvolvimento às pessoas afetadas por crises humanitárias através de autorregulação de agentes humanitários e do respeito aos direitos e à dignidade da população afetada.

Os objetivos da HAP são:

- desenvolver e manter os padrões HAP através de pesquisas, consultas e colaboração;
- dar suporte a seus membros atuais e potenciais na aplicação de seus padrões por meio de treinamentos e orientações;
- comunicar, defender, promover e informar acerca dos padrões HAP;
- monitorar e relatar sobre a implementação dos padrões HAP e certificar seus membros de acordo com os padrões;
- prestar assistência aos membros na busca por soluções em casos de preocupações ou reclamações.

A associação é mantida por doações, na maioria dos casos provenientes de Órgãos Governamentais, como, por exemplo, a Agência Australiana para Desenvolvimento Internacional; o Bureau de Migração, Refugiados e Migração, dos Estados Unidos da América; o Departamento de Assuntos Internacionais da Irlanda, entre outros.⁷²

⁷² Para uma lista completa dos doadores por ano, vide <http://www.hapinternational.org/who-we-are/donors.aspx> (consultado em 26 de maio de 2015).

Atualmente, a HAP conta com 100 membros dos mais variados continentes, sendo 79 membros efetivos e 21 membros associados, alguns dos quais já estão certificados pela HAP em relação aos seus padrões.⁷³

O documento da HAP, denominado de “Core Humanitarian Standards”⁷⁴ constitui-se de um grupo de 9 compromissos em relação às comunidades afetadas por crises. Esses compromissos estabelecem padrões de conduta a serem observados pelos agentes humanitários, sejam eles pessoas naturais ou jurídicas, ONGs, etc. Cada compromisso é amparado por critérios de qualidade que indicam como as organizações humanitárias e suas equipes deveriam trabalhar. O documento está estruturado com os 9 compromissos, critérios de qualidade, ações específicas a serem observadas para implementar os compromissos, e responsabilidades das organizações para amparar a implementação sistemática e consistente das ações específicas. As ações específicas contemplam precisamente o que deve ser realizado por agentes humanitários a fim de que possam entregar a mais adequada ação humanitária. Já as responsabilidades das organizações representam suas políticas, processos internos e sistemas, a fim de garantir que suas equipes provejam assistência humanitária de qualidade.⁷⁵

O documento introduz o tema da ação humanitária destacando que todo o trabalho humanitário deve estar orientado pelo princípios da humanidade (respeito pelos seres humanos), imparcialidade (ação humanitária deve responder ao critério da necessidade apenas, independentemente de gênero, raça, religião, classe social, ideologia); independência (ação humanitária deve ser autônoma em relação às ações políticas, econômicas e militares) e neutralidade (agentes humanitários não podem participar, apoiar ou tomar partido nas hostilidades nem se envolver em controvérsias políticas, raciais, religiosas ou ideológicas). Ainda assim, o documento declara que a responsabilidade primária pela assistência das populações afetadas é dos Estados e outras autoridades relevantes, de modo que a ação humanitária deve se somar a essa responsabilidade. Ao referir sobre a neutralidade, o Código afirma o seguinte: “Algumas organizações, enquanto comprometidas em prover assistência imparcial e não tomar partido em hostilidades, não consideram que o princípio da neutralidade exclui assumir posições sobre temas relacionados à responsabilidade e justiça”.

⁷³ Para uma lista completa de membros, inclusive com indicação daqueles que já foram certificados por HAP, vide <http://www.hapinternational.org/membership/members.aspx>, consultado em 26 de maio de 2015.

⁷⁴ Tradução livre: “Padrões Humanitários Centrais”.

⁷⁵ Essas informações estão no próprio Código da HAP, disponível em <http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf> (consultado em 24 de maio de 2015).

Essa observação ilustra desde já o modo de redação do documento, a deixar aberta a possibilidade de interpretações a respeito do que se quer definir com neutralidade e das ações que o Código parece permitir por parte de alguns agentes humanitários.

Os nove compromissos do documento e seus respectivos critérios de qualidade são os seguintes:

1. Comunidades e pessoas afetadas pela crise recebem assistência apropriada e relevante às suas necessidades.
Critério de qualidade: resposta humanitária é apropriada e relevante.
2. Comunidades e pessoas afetadas pela crise têm acesso à assistência humanitária necessária no momento adequado.
Critério de qualidade: resposta humanitária é efetiva e ocorre no momento adequado.
3. Comunidades e pessoas afetadas pela crise não são afetadas negativamente e estão mais preparadas, resilientes e menos expostas ao risco como resultado da ação humanitária.
Critério de qualidade: resposta humanitária reforça as capacidades locais e afasta efeitos negativos.
4. Comunidades e pessoas afetadas pela crise conhecem seus direitos, têm acesso à informação e participam de decisões que os afeta.
Critério de qualidade: resposta humanitária é baseada em comunicação, participação e comentários.
5. Comunidades e pessoas afetadas pela crise possuem acesso a mecanismos seguros e responsáveis para reclamações.
Critério de qualidade: reclamações são bem-vindas e endereçadas.
6. Comunidades e pessoas afetadas pela crise recebem assistência complementar coordenada.
Critério de qualidade: resposta humanitária é coordenada e complementar.

7. Comunidades e pessoas afetadas pela crise podem esperar melhorias na assistência prestada a partir das experiências e reflexão.
Critério de qualidade: agentes humanitários continuamente aprendem e melhoram.

8. Comunidades e pessoas afetadas pela crise recebem a assistência que solicitam de agentes humanitários (equipes e voluntários) competentes e bem administrados.
Critério de qualidade: Equipes recebem o suporte para desenvolver seus trabalhos com eficiência e são tratados com igualdade e justiça.

9. Comunidades e pessoas afetadas pela crise podem esperar que organizações prestando assistência humanitária estejam administrando recursos de forma eficiente e ética.
Critério de qualidade: recursos são administrados e usados com responsabilidade e para os fins a que se destinam.

A fim de certificar organizações que pretendam aderir aos padrões desse documento, a HAP exige que todos os 9 compromissos sejam observados ou que pelo menos as organizações interessadas na certificação comprovem estar progressivamente implementando as melhorias em seus padrões, estruturas e sistemas a fim de alcançar os padrões da instituição. Essa certificação e a adoção dos padrões HAP se destinam tanto a quaisquer organizações que atuem no auxílio humanitário diretamente quanto àquelas que ofereçam suporte financeiro, material ou técnico a outras organizações, ainda que não atuem diretamente no campo.

3 PRESSUPOSTOS E HIPÓTESES

Pode-se afirmar que a história dos povos tem na guerra um importante e frequente instrumento de política. Boa parte dos sistemas de relações internacionais historicamente se desenvolveu sob o enfoque imperial, dado que a violência foi a força predominante. Paulatinamente, o recurso à força e à coerção passou a ser ineficaz e muitas vezes indesejado, “em razão da própria evolução das relações entre as nações, dos laços de interdependência, da necessidade de cooperação ou o que seja, o recurso ao consenso fez surgir o tipo de ordem hegemônica”. (ESTRELLA FARIA, 2013, p. 213):

Focando na ordem internacional europeia, que ao longo da história foi se expandindo até o ponto de compreender o mundo todo, vemos a prevalência de um sistema imperial em sua origem mediterrânea, o qual foi substituído por uma circunstância de caos em seguida à queda de Roma. Após sua regressão durante a Idade Média, as formas estatais retornam no Renascimento, um momento em que a tutela da Igreja Católica sobre as relações políticas europeias havia declinado. Na medida em que foi se instaurando uma ordem internacional interestatal no lugar do sistema relativamente anárquico sob a égide da cúria romana até então existente na Europa, essa ordem foi se instituindo através de regras aceitas pelos Estados participantes. Nasceu, então, um direito internacional em substituição aos éditos papais que regravam as relações entre os Estados dinásticos europeus até então. Se a Paz de Westfália é um marco referencial dessa nova realidade nas relações exteriores das nações, sua gênese vem de mais longe no tempo.

O desenvolvimento desse novo ambiente para as relações entre as nações abre um espaço original para a afirmação de seus poderes, aquele da criação da norma e aquele de sua obediência. Como lembrou Susan Strange (1994), o exercício do poder tem um aspecto relacional, a capacidade de obrigar o comportamento do outro, e um aspecto estrutural, a capacidade de decidir as regras do jogo. Esse passo adiante na evolução do sistema interestatal, a criação de um direito internacional como resultado da evolução das relações entre as nações, foi abrindo espaço à instauração do tipo de ordem internacional prevalente desde o século XIX, uma ordem em que o recurso da força vai sendo pouco a pouco substituído pela ideologia: a ordem hegemônica. (ESTRELLA FARIA, 2013, p. 214).

A Paz de Westfália, em 1648, marcou o fim das guerras religiosas travadas entre dinastias europeias em nome da igreja católica e do protestantismo. Trata-se do marco fundamental de transição para o desenvolvimento do sistema de Estados, quando Estados-

nação governados por monarquias independentes alcançaram o domínio da Europa. No lugar do sistema antigo hierárquico sob a liderança do Papa e suas influências sobre o Sacro Império Romano e Império Espanhol, solidifica-se o sistema da igualdade soberana dos Estados. (MEZZANOTTI, 2007, p. 20).⁷⁶

As principais teorias de relações internacionais concebem a igualdade soberana dos Estados, ora compreendendo o uso da força como necessário para manutenção ou conquista do poder hegemônico, ora concebendo-o como ocasionador de alterações estruturais capazes de amparar movimentos contra hegemônicos.

O discurso humanitário, a seu turno, é concebido nesta pesquisa como prática discursiva hegemônica, cuja função no cenário internacional é a manutenção do poder hegemônico por meio do aparelhamento das superestruturas internacionais com um discurso humanitário politizado e vinculado à manutenção do poder. Destarte, a análise deste discurso precisa ao mesmo tempo situar-se em determinada metodologia de concepção das relações internacionais (Teoria Crítica de Relações Internacionais de Robert Cox) e seguir determinada metodologia de análise do discurso (Teoria Crítica de Análise de Discurso de Norman Fairclough).

3.1 A Teoria Crítica das Relações Internacionais de Robert Cox: hegemonia no plano internacional

O estudo das Relações Internacionais se desenvolveu por meio da difusão de diversas teorias específicas que se destinaram a explicar o fenômeno das relações entre Estados ao longo da história. A disciplina das Relações Internacionais tem sido reconhecida como campo autônomo do conhecimento há aproximadamente 100 anos, mais precisamente após a Primeira Guerra Mundial. Antes, as relações entre Estados eram estudadas a partir de vários pontos de vista: histórico, diplomático, filosófico. Há uma relação bastante próxima das Relações Internacionais com a História, na medida em que as diversas teorias de Relações

⁷⁶ Os Acordos de Westfália, contudo, não trataram de regulamentar princípios gerais sobre o uso da força, sobre sistemas de governo ou sobre instituições voltadas à solução de conflitos eventualmente existentes entre as dinastias. Também não regulamentaram os comportamentos que as dinastias poderiam ou deveriam manter entre si. Ao contrário, as dinastias ficaram livres para se conduzirem mediante os princípios que melhor atendessem a seus interesses pessoais, inclusive o uso da força. Consequentemente, a soberania de Westfália não impôs restrições aos comportamentos dos soberanos, que permaneceram no direito de usar a força em nome do Estado. (MURPHY, 1996, p. 42).

Internacionais contêm análises de eventos historicamente situados e estudados sob uma perspectiva histórica. Também há uma estreita relação das Relações Internacionais com a Filosofia política, mais precisamente em relação aos estudos filosóficos concentrados no Estado, seus líderes e liderados. Exemplos disso são os estudos de Platão em *A República*, Thomas Hobbes em *O Leviatã* e tantos outros, como Kant, Aristóteles e Rousseau. (MINGST; ARREGUÍN-THOFT, 2014).

O estudo das Relações Internacionais não se resume e nem se confunde com o estudo de História, Direito Internacional, Sociologia, Demografia, Antropologia, Filosofia. Trata-se de campo autônomo que se utiliza dos conhecimentos dessas áreas distintas, mas que possui metodologia diversa e específica. A começar, a problematização em Relações Internacionais envolve a consolidação do Estado soberano.

A questão da soberania está na base deste desenvolvimento ao reclamar e solidificar a ideia de que os estados são independentes uns dos outros. Este fenômeno conduziu a um esforço de criar responsabilidades no próprio Estado em relação ao resto da sua população e à obrigatoriedade de pensar o lugar desta entidade num novo quadro de relacionamento internacional. (RIGUEIRA, 2012, p. 25).

Isto é, o modelo de relacionamento entre os Estados precisa contemplar cooperação, paz, progresso e liberdade. Ainda, o Estado como elemento central do estudo de Relações Internacionais não constitui apenas objeto de estudo em perspectiva histórica, mas demanda também reflexões em perspectiva de prognósticos ou de propostas voltadas ao futuro dessas relações. Mas não há unanimidade em relação ao objeto do estudo em Relações Internacionais. Várias teorias de Relações Internacionais apresentam-se assentadas sob objetos de estudo diferentes. Em geral, contudo, afirma-se que o objeto de estudo em Relações Internacionais é o Estado e as relações entre Estados soberanos. Algumas teorias sustentam que os Estados não resumem o fenômeno e que se revela necessário estudar outros atores do cenário internacional, como por exemplo ONGs, empresas multinacionais, etc. (RIGUEIRA, 2012).

Do ponto de vista epistemológico, a compreensão das Relações Internacionais como campo autônomo do conhecimento exige uma análise das diversas teorias de Relações Internacionais, na medida em que cada teoria apoia-se em pressupostos específicos relativos

ao modo de conceber o mundo e as relações dos atores globais. Apesar da diversidade das teorias, é possível discernir as escolas de pensamento nelas incorporadas, as quais são diferenciadas pelas variáveis de que se utilizam, como por exemplo crenças ideológicas, poder militar, interesses materiais. (SLAUGHTER, 2013).

Ao propor uma Teoria Crítica de Relações Internacionais, Robert Cox analisa outras teorias e seus pressupostos a fim de diferenciar as premissas das clássicas teorias e da sua Teoria Crítica. O autor separa as principais teorias de Relações Internacionais em dois blocos: teorias de solução de problemas⁷⁷ e teorias críticas. As teorias de solução de problemas são conservadoras e destinam-se a compreender o mundo como é/está e encontrar soluções aos problemas do mundo do modo mais suave possível. São teorias que consideram as existentes relações de poder como algo dado, portanto tendentes a perpetuar essas relações no sentido de tornar hegemônica a ordem atualmente existente. Dentre as teorias de Relações Internacionais consideradas por Cox como “teorias de solução de problemas”, estão as grandes correntes teóricas do Realismo e Neorealismo, Liberalismo e Construtivismo. (COX, 1981 e SCHOUTEN, 2010).

A teoria realista de Relações Internacionais baseia-se em pressupostos e ideias provindas do pensamento de Tucídides, Maquiavel e Hobbes. Os realistas consideram, a partir dos estudos de Tucídides sobre a guerra, que os Estados mais fortes exercem dominação dos mais fracos por meio do uso da força, o que gera o interesse dos Estados em criar alianças para autoproteção. O realismo considera o cenário internacional como anárquico, pois marcado pela ausência de uma autoridade central que garanta a sobrevivência dos Estados. A obra de Maquiavel também influencia os realistas, pois consideram que a sobrevivência do Estado depende do seu poder e das alianças que conseguir formar. Já as concepções de Hobbes também influenciam o pensamento realista precisamente no sentido de que o cenário internacional não conta com a presença de um soberano que tenha o monopólio do uso legítimo da força, o que compele os Estados a se comportarem à semelhança do que Hobbes escreveu acerca do ser humano em estado de natureza. A ausência de um Leviatã no plano internacional torna a anarquia internacional uma característica essencial das Relações Internacionais. (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).⁷⁸ Já o Neorealismo agrega à visão

⁷⁷ Tradução livre de *problem solving theories*.

⁷⁸ Segundo Slaughter (2013), a Teoria Realista se baseia em 4 premissas: a) sobrevivência é o principal objetivo de todos os Estados; b) Estados são atores racionais; c) todo o Estado possui alguma capacidade militar e não sabe quais são as verdadeiras intenções dos outros Estados; e d) nesse cenário, os Estados mais poderosos do

tradicional um fator dinâmico à análise: se a anarquia do sistema internacional é uma constante, a distribuição de recursos entre os Estados é algo mutável, mas determinante para a posição de cada Estado no sistema. Assim, quanto mais a distribuição do poder se aproxima da unipolaridade, maiores as chances de paz, já que mais próximo o cenário global estará da existência de um Leviatã internacional. (MINGST e ARREGUÍN-TOFT, 2014).

O Liberalismo é uma Teoria de Relações Internacionais calcado na ideia iluminista (KANT, 1989) de que os seres humanos são seres racionais que podem compreender leis de aplicação universal que governam natureza e sociedade humana. Segundo esse ponto de vista, nem todos os Estados buscam poder, pois Estados podem conviver pacificamente a partir de convenções internacionais específicas. De outro lado, o pensamento liberal em Relações Internacionais concebe indivíduos e grupos de indivíduos como os principais atores no cenário internacional, em vez do Estado, que apenas representa os interesses dos indivíduos que o compõe. Assim, a configuração dessas preferências no cenário internacional determina o comportamento dos Estados. (SLAUGHTER, 2013 e MINGST e ARREGUÍN-TOFT, 2014).⁷⁹

A Teoria Construtivista de Relações Internacionais parte do pressuposto de que o sistema internacional não é algo dado, ou seja, de que exista uma realidade externa objetiva. Esse ponto de vista concebe as relações humanas como resultante de ideias e pensamentos, não de forças ou condições materiais. As ideias e concepções das pessoas constituem o elemento ideológico central a expressar interesses e identidades das pessoas e o modo como concebem suas relações. Para os construtivistas, as relações entre as pessoas são formadas e

ponto de vista econômico e militar são decisivos. Da obra de Mingst e Arreguín-Toft (2014), verifica-se que o Realismo clássico encontrou na obra de Morgenthau a ideia de que a política internacional é caracterizada pela disputa de poder em um ambiente global anárquico por natureza. Há uma Teoria de Relações Internacionais denominada de Institucionalismo que compartilha a maioria das premissas do Realismo, mas considera que Estados podem racionalmente cooperar entre si por meio de instituições (tratados internacionais, convenções e procedimentos específicos para tomada de decisões) a fim de reduzir as incertezas no cenário internacional. (SLAUGHTER, 2013).

⁷⁹ Mezzanotti (2007) analisa a obra de Immanuel Kant e estabelece o pensamento iluminista que influenciou o Liberalismo em Relações Internacionais. Embora considerasse que a liberdade dos Estados lhes possibilita fazer guerra e que o estado natural das relações entre Estados seja o de guerra, Kant considerava que um direito das nações deveria ser um direito de paz e não um direito de guerra. Nesse sentido, a paz baseada no direito seria a condição fundamental para sustentar as relações dos Estados que se colocam em oposição absoluta à guerra (assim entendida como a condição natural de suas relações exteriores). Tudo passa, para Kant, pela vontade e pelo acordo entre as Nações e Estados, pois o direito das nações e da paz decorre do abandono do estado de natureza pelos Estados.

expressas por meio de convenções sociais, como a soberania estatal. (JACKSON e SORENSEN, 2007).

Cox concebe as teorias tradicionais de Relações Internacionais como teorias de solução de problemas, pois são concebidas e defendidas em momentos e circunstâncias históricas que se caracterizam pela estabilidade e imutabilidade do poder. São teorias que se destinam a resolver eventuais obstáculos que possam surgir como ameaças à manutenção do poder no cenário internacional ou, em outras palavras, são teorias desenvolvidas para manter a hegemonia na atual ordem internacional. Em oposição a essas teorias, o autor desenvolveu a Teoria Crítica de Relações Internacionais, que trata, em primeiro lugar, de se opor às teorias de solução de problemas. Segundo o autor, a teoria crítica

questiona essas condições estruturais que são premissas tácitas das teorias de solução de problemas, para perguntar a quem e a quais propósitos uma tal teoria serve. Ela olha os fatos apresentados pelas teorias de solução de problemas por dentro, isto é, como eles são experimentados por atores em um contexto que também consiste em relações de poder. A teoria crítica então analisa ordens mundiais sob uma perspectiva histórica descobrindo os propósitos que as teorias de solução de problemas buscam apoiar. Descobrindo a contingência de uma ordem mundial existente, pode-se pensar em diferentes ordens mundiais. É mais marginal do que teorias de solução de problemas porque não provê recomendações de políticas àqueles no poder.⁸⁰

Conforme Cox (1983), não há teoria para si própria, as teorias são sempre para alguém e com um propósito. Nenhuma teoria sobre temas humanos é neutra e nenhuma teoria possui validade universal. Teorias derivam de prática e experiência e relacionam-se com momento e lugar, portanto são históricas e refletem as problemáticas do mundo em dado momento. Assim, teorias podem ter dois objetivos: resolver os problemas surgidos em um contexto específico (a estrutura existente) ou refletir sobre processos de mudança de estruturas históricas a partir da transformação ou dos desafios que surgem do complexo de forças que constituem a estrutura histórica existente (o senso comum da realidade). O pensamento

⁸⁰ Transcrição de trecho de entrevista concedida por Cox, consultada em SCHOUTEN, 2010. Tradução livre de: “What critical theory does, is question these very structural conditions that are tacit assumptions for problem-solving theory, to ask whom and which purposes such theory serves. It looks at the facts that problem-solving theory presents from the inside, that is, as they are experienced by actors in a context which also consists of power relations. Critical theory thus historicizes world orders by uncovering the purposes problem solving theories within such an order serve to uphold. By uncovering the contingency of an existing world order, one can then proceed to think about different world orders. It is more marginal than problem solving theory since it does not comfortably provide policy recommendations to those in power”.

crítico, portanto, reflete acerca das possibilidades alternativas. Isso se torna possível porque a teoria se afasta da ordem mundial prevalente e pergunta como essa ordem se constituiu. Ao contrário, por exemplo, do neorrealismo – que considera a anarquia global e a soberania estatal como naturais e inevitáveis –, a teoria crítica de Cox não pressupõe a existência de qualquer instituição como inevitável. Pelo contrário, a postura crítica problematiza as instituições analisando suas origens, limitações e contradições, com o objetivo de revelar os processos que as transcendem. (HOBSON, 2003, p. 128).

Em um esforço para diferenciar sua teoria crítica do modelo realista de concepção das relações internacionais, Cox se utiliza do conceito gramsciano de materialismo histórico⁸¹ como elemento central da teoria crítica, demonstrando 4 aspectos fundamentais de sua teoria crítica relacionados ao materialismo histórico. O primeiro é o tema da dialética, concebido por Cox em duas dimensões: uma, no nível da lógica, em que designa diálogo na busca da verdade a partir da exploração de contradições; e outro, no nível da história real, em que designa o potencial de formas alternativas de desenvolvimento a partir da confrontação de forças sociais opostas em uma dada situação histórica concreta. No primeiro nível (lógico), a dialética pode se apresentar em dois aspectos distintos. O primeiro refere-se à contínua confrontação de conceitos com a realidade que supostamente representam e sua constante adaptação às mudanças naturais dessa realidade. Outro aspecto, que se insere no método de ajuste de conceitos, é a ideia de que toda a assertiva relativa à realidade contém implicitamente seu oposto e ambas (assertiva e seu oposto) não são mutuamente excludentes senão que compartilham em alguma medida a verdade buscada. Tal verdade, contudo, nunca é definitiva e acabada: está em constante movimento.⁸² O segundo aspecto da influência do

⁸¹ O materialismo histórico para Cox foca nas relações entre Estado e sociedade civil, considerando essas relações como recíprocas e deixando de conceber o Estado como algo isolado da sociedade civil. Nesse sentido, Cox concebe a interação mútua e recíproca entre a base econômica e a esfera ético/política, com foco no processo de produção como um elemento crítico na explicação da forma histórica particular assumida pelo complexo Estado/sociedade. A produção gera capacidades materiais sobre as quais o poder do Estado se baseia. O controle sobre a produção e as relações de poder daí resultantes entre forças sociais sobre a produção são do interesse direto do Estado e influencia o modo como o Estado se formata. (LEYSSENS, 2008, p. 46).

⁸² A sintonia entre as ideias de COX e o pensamento de Gramsci a respeito da questão da dialética é bastante clara a partir do seguinte pensamento de Gramsci: “Não se pode compreender a função e significado fundamentais da dialética a não ser que o materialismo histórico seja concebido como uma filosofia integral original que inicia uma nova fase da história e uma nova fase no desenvolvimento do pensamento global – no sentido de que ele ultrapassa o idealismo tradicional e o materialismo (e ao ultrapassá-los retém seus elementos vitais), que eram as expressões das antigas sociedades que sucederem umas às outras no curso da história mundial. Tradução livre de: “One cannot truly understand the fundamental meaning and significance of the dialectic unless historical materialism is conceived as an integral original philosophy that initiates a new phase of history and a new phase in the development of world thought - in the sense that it surpasses both

materialismo histórico na teoria crítica de Cox reside no modo como concebe o conflito. Enquanto o realismo concebe o conflito como inerente à natureza humana e voltado à manutenção da estrutura do sistema, o materialismo histórico adiciona à horizontal equivalência soberana e à concorrência entre os Estados o ingrediente vertical do poder, de modo que o conflito passa a ser concebido como a causa de alterações nas estruturas de poder. O terceiro aspecto da influência do materialismo histórico na teoria crítica reside nas relações entre Estado e sociedade civil. Cox concebe as noções de Gramsci, relativas ao recíproco relacionamento entre estruturas (relações econômicas) e superestruturas (a esfera ético-política) como fundamentais para considerar a relação Estado/sociedade civil como elementos constituintes da ordem global.⁸³ Por fim, o materialismo histórico considera o processo de produção como elemento crítico na explicação de formas históricas particulares observadas na relação Estado/sociedade civil. A produção de bens e serviços cria a riqueza de uma sociedade e a capacidade de um Estado para mobilizar poder por meio de sua política externa. O materialismo histórico é sensível às possibilidades de alterações nas relações de poder existentes tanto internamente aos Estados, no controle da produção, quanto externamente, nas relações de poder na esfera global (COX, 1983).

A partir dessas concepções, a estrutura fundamental da teoria crítica de relações internacionais de Cox contempla as seguintes premissas (COX, 1983, p. 135):

- a ação nunca é essencialmente livre e se dá dentro de uma estrutura de ação que constitui sua própria problemática. Essa estrutura de ação é o ponto de partida da teoria crítica, a começar pela investigação histórica ou da experiência humana que dá ensejo à necessidade de uma teoria;

- ação e teoria são moldadas pela problemática. A perspectiva histórica da teoria crítica está amparada na premissa de que o desenvolvimento teórico não deve se enclausurar em sistemas fechados, devendo sempre abrir-se a novos elementos e reiniciar o ciclo analítico;

traditional idealism and traditional materialism (and in surpassing them retains their vital elements), which were the expression of old societies that succeeded one another in the course of world history". (GRAMSCI, 1975, p. 179).

⁸³ As noções de estrutura e superestrutura em Gramsci (1975, p. 340) pressupõe uma dialética entre a esfera das relações econômicas e da política: o conjunto de superestruturas reflete o conjunto de relações sociais da produção.

- a estrutura da ação está em constante mutação e a teorização dessa estrutura deve levar em consideração essas mudanças;

- essa estrutura tem formato de estrutura histórica: uma combinação particular de modelos de pensamento, condições materiais e instituições humanas que apresentam uma certa coerência entre seus elementos. Essas estruturas não determinam a ação social de modo mecânico, mas constituem contextos de hábitos, pressões, expectativas e imposições nas quais as ações se contextualizam;

- as estruturas das ações sociais devem ser vistas desde o ponto de vista externo, no sentido de possibilitar a aferição dos conflitos que se verificam dentro delas e abrir a possibilidade de transformação.

A estrutura histórica da ação social, assim concebida, retrata uma configuração particular de forças que, por sua vez, não impõem automaticamente determinadas ações sociais, embora imponham pressões e restrições às ações sociais. Grupos e indivíduos podem conduzir-se de acordo com as pressões e/ou restrições, mas podem também resistir a elas. Quando essa resistência se verifica, há o surgimento de uma estrutura alternativa, que se configura a partir de uma nova configuração de forças. Essas estruturas históricas são compostas pela interação de três forças distintas, como se fossem três pontas de um triângulo: condições materiais,⁸⁴ ideias⁸⁵ e instituições.⁸⁶ A circunscrever a existência das pessoas, as “condições materiais” (potenciais de produção e destruição) moldam os modos de pensar das pessoas (“ideias”) e tornam-se meios naturais de fazer as coisas, “senso comum” que, por sua vez, se transforma em “instituições”. Ao surgir conflitos em torno desse senso comum, como por exemplo quando pessoas disputam as condições a cujos modos de viver estão sujeitas, novas ideias desafiam o *status quo* e instituições passam a ser questionadas. (COX, 2007, p. 514).

A partir desse triângulo conceitual, Cox defende que as organizações sociais (Estados, pessoas, impérios, sociedade civil, movimentos sociais, etc.) se constituem de modo a se

⁸⁴ As condições materiais podem ser estáticas, como recursos naturais, estoques e riquezas, ou dinâmicas, como capacidades tecnológica e organizacional. (COX, 2007, p. 518).

⁸⁵ Há dois tipos de ideias para Cox (1983, p. 136): significados intersubjetivos ou noções comuns da natureza das relações sociais que levam à perpetuação de hábitos e padrões de comportamento que conduzem à obediência das normas; e imagens coletivas da ordem social compartilhadas por diferentes agrupamentos humanos em relação ao significado do bem público, da legitimidade do poder existente e da justiça.

⁸⁶ Institucionalização é um meio de estabilizar e perpetuar determinada ordem. Instituições refletem relações de poder e tendem a encorajar imagens coletivas que reproduzem essas relações de poder. (COX, 1983, p. 136).

autossustentar e garantir a si próprias os meios de ação autônoma que, por sua vez, podem estar em constante movimento (no sentido de mudança). Assim, essas formas de organização social estão na base das próprias mudanças, são estruturas criadas e transformadas através da história (estruturas históricas). Por dentro dessas estruturas históricas, que definem os parâmetros da condição humana em sua trajetória histórica, estão a linguagem e o “senso comum” de uma organização social (pessoas, Estados, etc.) em determinado espaço de tempo, que constituem os modos pelos quais essas organizações sociais entendem o mundo em que vivem e se comunicam reciprocamente. Esse senso comum é que Cox denomina de “ideias” no triângulo acima retratado. (2007, p. 516).

Ao conceber as instituições sociais como resultado da ação do poder material combinado com as ideias, Cox aproxima o conceito de “instituições” com o conceito de “hegemonia” em Antonio Gramsci. Segundo o autor, as instituições, em relações internacionais, provêm meios para lidar com os conflitos de modo a minimizar o uso da força. As relações de poder que sustentam estruturas sociais contemplam uma potencial utilização da força sempre e desde que o detentor do poder assim o desejar. No entanto, não se revela necessário nem recomendável o uso da força enquanto a relação de poder for aceita como legítima pelo dominado, isto é, se houver concessões recíprocas entre dominador e dominado que permitam a ambos concordar que razões de conveniência gerais ou universais sustentam a liderança do dominador. As instituições são o catalizador dessa dominação hegemônica, na medida em que se prestam tanto para representar interesses diversos quanto para universalização da política. (COX, 1981, p. 137). A propósito, Cox se apropria de uma série de conceitos de Gramsci sempre levando em consideração que tais conceitos estão relacionados a específicas circunstâncias históricas. Nesse sentido, o autor entende que conceitos não podem ser considerados em abstrato e dissociados de suas aplicações, na medida em que a abstração de conceitos permite interpretações e utilizações diferentes, contradições e ambiguidades. Assim, os conceitos de Gramsci utilizados na teoria crítica de relações internacionais são historicamente situados e por isso mesmo elásticos, alcançando precisão apenas quando postos em contato com situações particulares. Esse contato de situações com conceitos possuem dupla função: auxiliam a explicar a situação analisada e a atribuir significado ao(s) conceito(s). (COX, 1983, p. 50).

Precisamente aqui se dá a inspiração gramsciana nas ideias de Cox, em especial no que toca ao conceito de hegemonia: quando o dominador logra obter a aquiescência do

dominado a respeito de seus próprios interesses, fazendo com que esses sejam considerados como interesses comuns, dá-se a dominação hegemônica. Para Gramsci, a supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras: como “dominação” e como “liderança intelectual e moral” e o exercício normal da hegemonia é caracterizada pela combinação da força e consentimento, que se equilibram reciprocamente, sem predominância de força excessiva sobre o consentimento. O exercício da liderança de um grupo social constitui condição para conquistar poder governamental, mas mesmo que exerça seu poder com “pulso firme”, deve também liderar. Trata-se de dois níveis de poder: força e consentimento, autoridade e hegemonia, violência e civilização. O primeiro tipo de dominação é comumente associado à força coercitiva estatal, atuante por meio do Poder Judiciário, do Exército, da polícia, etc. O segundo tipo de controle está associado à noção gramsciana de hegemonia, já que envolve a cooptação das vozes dissidentes através da disseminação sutil das perspectivas do grupo dominante como sendo universais e naturais, de modo a que as práticas e crenças do grupo dominante passem a ser concebidas como parte integrante do senso comum. (LITOWITZ, 2000).⁸⁷

A transposição das ideias gramscianas sobre hegemonia para a teoria crítica de relações internacionais adota como ponto de partida justamente a posição de Gramsci acerca das relações internacionais. (GRAMSCI, 1975, p. 259):

⁸⁷ Existem duas correntes principais que levam à ideia gramsciana de hegemonia. “A primeira nasceu dos debates sobre a estratégia da Revolução Bolchevique e da criação de um Estado socialista soviético; a segunda, dos textos de Maquiavel. Ao seguir a primeira corrente, alguns comentaristas procuraram contrastar o pensamento de Gramsci com o de Lenin, associando Gramsci à ideia de uma hegemonia do proletariado, e Lenin, à ditadura do proletariado.” Gramsci se apropriou da ideia de que os operários exerceriam hegemonia sobre as classes aliadas, e ditadura sobre as classes inimigas. Entretanto, ele utilizou essa ideia para a burguesia também. Essa concepção de hegemonia permitiu que Gramsci ampliasse seu conceito de Estado, na medida em que, quando o “aparato administrativo, executivo e coercitivo do governo estava de fato sujeito à hegemonia da classe dirigente de uma formação social inteira, não fazia sentido limitar a definição de Estado àqueles elementos de governo. Para fazer sentido, a noção de Estado também teria de incluir as bases da estrutura política da sociedade civil”. (COX, 2007). A segunda corrente que levou à ideia gramsciana de hegemonia encontra sua origem em Maquiavel, de quem Gramsci retirou a imagem do poder como um centauro, metade homem e metade animal. Essa ideia fundamentou o que já se mencionou acima acerca da coexistência da coerção e do consentimento, autoridade e hegemonia (LITOWITZ, 2000, p. 527). Essa ideia está claramente posta por Gramsci nas seguintes palavras: “Outro tema que deve ser definido e desenvolvido: a dupla perspectiva na ação política e na vida do Estado. A dupla perspectiva pode se manifestar em vários níveis, do mais rudimentar ao mais complexo. Mas isso também é relacionado à dupla natureza do Centauro de Maquiavel: força e consentimento, dominação e hegemonia, violência e civilidade...”. Tradução livre de: “Another issue that needs to be defined and developed: the dual perspective in political action and in the life of the State. The dual perspective can manifest itself at various levels from the most rudimentary to the most complex. But this is too related to the dual nature of Machiavelli’s Centaur: force and consent, domination and hegemony, violence and civility...” (GRAMSCI, 1975, p. 292).

Pode-se começar com as relações internacionais de força (incorporando as observações relativas à definição de um grande poder) e depois voltar-se a relações objetivas dentro da sociedade – isto é, o grau de desenvolvimento das forças produtivas – às relações de força em política (hegemonia) ou entre partidos políticos e a relações militares ou, melhor, a relações políticas diretas.

As relações internacionais precedem ou seguem relações sociais fundamentais? Certamente elas seguem. Relações absolutas e relativas no campo internacional são modificadas organicamente por cada alteração orgânica estrutural através de sua expressão técnico-militar. Mesmo a posição geográfica de um Estado nacional não precede mas segue mudanças estruturais, ainda que reaja a elas em uma certa medida (a medida precisamente em que superestruturas reagem sobre a estrutura ou a política sobre a economia). De outro lado, relações internacionais reagem ativa e passivamente sobre a relações políticas (relações de hegemonia entre partidos) em particular.”⁸⁸

Ao escrever sobre a relação entre forças internacionais (GRAMSCI, 2000, p. 55), Gramsci analisa o conceito de “grande potência”, o ponto de partida para a elaboração da noção de Estado hegemônico. A guerra, isto é, a segurança militar, é critério prioritário para estabelecer se um Estado é grande potência ou não. Além disso, Gramsci precisa que a linha de um Estado grande potência “não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio”. Apesar disso, Gramsci entende que as forças internacionais são hierarquizadas, o que significa dizer que, para o autor, as relações entre Estados constituem antes algo ordenado do que uma anarquia. Essa hierarquia de potência entre os Estados, segundo o autor, é fixada pelos seguintes elementos: extensão territorial, desenvolvimento da economia e força militar. Assim, a grande potência, baseada nesses três elementos, surge da capacidade de “imprimir à atividade estatal

⁸⁸ Tradução livre de: “One could start with international relations of force (incorporating the notes concerning the definition of great power) and then move on to objective relations within society - that is the degree of development of productive forces – to the relations of force in politics (hegemony) or between political parties and the military, or, better, to direct political relations.

Do international relations precede or follow fundamental social relation? Surely, they follow. Absolute and relative relations in the international field are modified organically by every organic change in the structure through its technical, military expression. Even the geographical position of a national state does, not precede but follows structural changes. Even though it reacts back on them to a certain extent (the extent, precisely, to which superstructures react on the structure or political on economics). On the other hand, international relations react both passively and actively on political relations (relations of hegemony among the parties) in particular.”

uma direção autônoma da qual os outros Estados devem sofrer o influxo e a repercussão” (CARNEVALI, 2005).⁸⁹

Cox concebe o conceito gramsciano de hegemonia nas relações internacionais, embora se ocupe de delimitar sua aplicação e esclarecer sua amplitude. O autor refuta aplicações levianas do conceito em relações internacionais, por exemplo ao explicitar as distinções entre hegemonia e imperialismo. A pura dominação de um Estado sobre outro (imperialismo ou dominação) não é sinônimo de hegemonia. A condição histórica para que um Estado seja hegemônico globalmente está precisamente na sua capacidade de fundar uma ordem global que seja conceitualmente universal, isto é, não uma ordem em que um Estado literalmente explore outros, mas uma ordem global em que os Estados (pelo menos aqueles alcançados pela hegemonia) considerem compatível com seus interesses. Uma tal ordem hegemônica não se concretiza apenas no âmbito das relações interestaduais, pois os interesses puramente estatais comumente são conflitantes. Assim, a ordem global hegemônica daria prominência para as forças civis internas dos Estados, garantindo-lhes a possibilidade de operar em escala global. (COX, 1983, p. 61).⁹⁰

Essa formação da hegemonia internacional não se configura como um processo estanque nem a força hegemônica é vista por Cox como uma realidade dada, pois a natureza

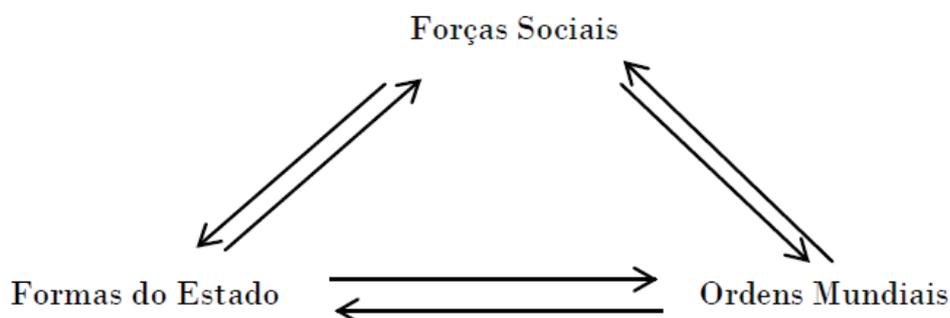
⁸⁹ Outros importantes fatores na teoria gramsciana são os conceitos de guerra de posição e guerra de movimento (GRAMSCI, 1975, p. 109 e 267), que nasceram da tentativa de estabelecer as estratégias de alcance da hegemonia pela classe trabalhadora russa, de um lado, e europeia, de outro. Na Rússia, o aparato estatal coercitivo e administrativo era muito grande, mas vulnerável, enquanto a sociedade civil não era desenvolvida, de modo que até mesmo uma pequena classe trabalhadora poderia tomar o Estado sem resistência da sociedade civil. Essa seria a guerra de movimento. Na Europa Ocidental, ao contrário, a sociedade civil era forte e organizada, mas dominada pela hegemonia da burguesia. Assim, uma guerra de movimento, com recurso à força, para a tomada do Estado, não seria frutífera, de modo que a alternativa para a tomada do Estado seria a guerra de posição, consistente na “construção perseverante e gradativa das bases sociais de um novo Estado”. (MICHELS, 2005).

⁹⁰ O racional desse conceito de hegemonia em relações internacionais está amparado em uma análise que Cox propõe de 4 períodos históricos: 1845 a 1875, 1875 a 1945, 1945 a 1965 e 1965 a 1983. O primeiro período (1845 a 1875) caracterizou-se por uma hegemonia global: a Grã-Bretanha era o centro hegemônico a partir de doutrinas econômicas consistentes com sua supremacia, mas universais em conceito. Força coercitiva garantia o sistema, a Grã-Bretanha dominava os mares e os mercados importantes para a manutenção da hegemonia. Já o segundo período (1875 a 1945) não foi hegemônico: a supremacia britânica foi desafiada por vários países, o balanço do poder na Europa foi desestabilizado, o padrão do ouro como fator de medição das riquezas dos Estados foi superado, duas guerras mundiais se sucederam, o livre mercado foi derogado por uma onda de protecionismo. O terceiro período (1945 a 1965) caracterizou-se por uma nova ordem hegemônica norte-americana, formada à semelhança da hegemonia britânica, embora composta por instituições mais ajustadas à complexidade da economia, do comércio e das relações em geral. Já o quarto período, de 1965 a 1983 (data em que Cox publicava suas ideias principais), o projeto hegemônico norte-americano começou a mostrar desgaste. Cox concebeu três possibilidades de mudanças estruturais na ordem global: a reconstrução da hegemonia a partir de uma ampliação da gestão política global; maior fragmentação na economia global em torno de grandes esferas econômicas centralizadoras; o surgimento de um movimento contra hegemônico suportado por Estados pertencentes ao que então se denominava “terceiro mundo”. (COX, 1983, p. 61).

desse sistema é sua transformação permanente porque resultado de um processo evolutivo composto por rupturas que se sucedem de tempos em tempos, outorgando à estabilidade a característica da temporariedade. Forças contra hegemônicas desafiam a hegemonia constantemente e eventualmente provocam sua ruptura, dentro de um pressuposto de competição entre Estados e suas classes. (COX, 1981, p. 141).

A partir dessas premissas, a teoria crítica de relações internacionais procura explicar as relações do poder e da hegemonia no sistema da ordem global. Nomeando esse método de “estruturas históricas”, representativo do que veio a denominar de “totalidades limitadas”, o autor concebeu esse sistema na ideia de causalidade estrutural em que se articulam os Estados e as forças sociais. Uma representação desse conceito é a seguinte figura:

Figura 1



Fonte: COX, 1981, p. 138.

A expressão “totalidades limitadas”, utilizada para representar esse modelo, significa que o conceito de estrutura histórica representa uma esfera particular da atividade humana em sua totalidade limitada do ponto de vista histórico. A dialética do materialismo histórico cumpre um papel fundamental nesse esquema, pois permite vislumbrar não apenas a estrutura social a partir de uma realidade estaticamente considerada e pertencente a um modelo abstrato de um sistema social, mas a partir da observância de sua perspectiva histórica, o que também permite observar o surgimento de estruturas rivais que expressem possibilidades alternativas de desenvolvimento. As três esferas de atividade acima podem ser assim compreendidas: 1) a organização da produção, mais particularmente no que se refere às forças sociais engendradas pelo processo de produção; 2) formas de estado derivadas do estudo a respeito das

complexidades entre estado e sociedade; e 3) ordens mundiais, que constituem as configurações particulares das forças que definem as problemáticas da guerra e da paz para o conjunto de Estados. Cada um desses níveis pode ser estudado como a sucessão de estruturas rivais dominantes e emergentes. (COX, 1981, p. 138).

Há uma interconexão entre esses níveis. As relações que se verificam entre eles não são unilineares, na medida em que as forças sociais transnacionalizadas influenciam os Estados que, por sua vez, são moldados e ao mesmo tempo moldam a ordem internacional. Ao mesmo tempo, os Estados também interferem na ação das forças sociais internas a eles e essas mesmas forças sociais internas produzem efeitos sobre as ordens mundiais. (ESTRELLA FARIA, 2013, p. 218).

A gênese das relações internacionais é constituída por formas de Estado e forças sociais, cujas ações são moldadas pelas relações de produção. As relações entre as forças sociais internas a cada Estado determinam sua forma.

O Estado moderno organiza-se de maneira a que haja uma seletividade de suas ações e de suas políticas para a qual o poder dominante da burguesia é uma premissa. Esse controle seletivo da classe dominante não torna, entretanto, a configuração estatal impermeável às demais classes sociais. (ESTRELLA FARIA, 2013, p. 221).

A partir dessas concepções, a Teoria Crítica das Relações Internacionais considera que as relações entre Estados nem sempre se situam no plano do conflito. Assim, dentro de uma estrutura histórica, a hegemonia é constituída através das três esferas de atividade: forças sociais particulares (que se tornam a base da força dentro e entre os Estados ou determinada ordem internacional); formas de Estado (expressões históricas consensuais particulares); e a expansão internacional dos modos particulares de relações sociais de produção (que podem acabar sendo patrocinados por organizações internacionais). (SALDANHA, 2005, p. 255).

Revoluções internas ocorridas em Estados poderosos, ensejadoras de uma hegemonia interna, podem irradiar efeitos sobre outros Estados de tal forma a criar-se, a partir da hegemonia interna, uma hegemonia mundial. Essa hegemonia passa a ser imposta a países periféricos

como uma revolução passiva,⁹¹ na medida em que eles não experimentaram a revolução ocorrida no país de que irradiou as ideias dominantes, tal como se sucedeu na Itália fascista.

Portanto, a hegemonia no plano internacional não é apenas uma ordem entre Estados. É uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que une as classes sociais de diversos países. A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: todas as três devem se apresentar ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – regras que apoiam o modo de produção dominante.⁹² (COX, 1983, p. 62).

Essa concepção de hegemonia internacional parte da premissa de que as forças sociais não devem ser pensadas como fenômenos exclusivamente internos aos Estados, tampouco a ordem internacional deve ser considerada com uma composição de Estados-Nação territoriais e autônomos entre si. Em primeiro lugar, formas particulares de forças sociais podem transpor os limites territoriais de determinados Estados, de modo a vislumbrar-se a figura de estruturas sociais globais que nada mais são do que configurações globais de poder. Nessas condições, o mundo pode ser representado como um padrão de forças sociais que interagem entre si no qual os Estados assumem um papel autônomo e intermediário entre as estruturas globais de forças sociais e as configurações locais de forças sociais existentes no seio de determinados países. Nessa configuração, o poder deixa de ser visto como algo dado e representativo de um somatório de capacidades materiais para emergir dos processos sociais internos e alastrar-se para além dos limites territoriais de determinado(s) Estado(s). (COX, 1981, p. 141).

⁹¹ Para Gramsci, a revolução passiva ocorre quando, por exemplo, a estrutura econômica é transformada, através de um processo de reforma, de um modelo individualista para um modelo concretizado em um plano específico, planejado e administrado. Como consequência, formas mais avançadas de política e cultura surgem sem grandes rompimentos (GRAMSCI, 1975, p. 378).

⁹² Tradução livre de: “Hegemony at the international level is thus not merely an order among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behavior for states and for those forces of civil society that act across national boundaries - rules which support the dominant mode of production”. (COX, 1983, p. 62).

Cox denominou isso de perspectiva político-econômica do mundo: as características estruturais da ordem global se configuram a partir de suas capacidades materiais, ideias e instituições. O surgimento, crescimento e declínio de ordens hegemônicas podem ser analisados a partir dessas características estruturais. Tais estruturas, contudo, não são atores sociais, mas elementos que constroem a ação social: eles formatam a ação social e como tal embasam o poder hegemônico, que pode ser representado pela existência de uma certa configuração do poder material (uma hierarquia econômica e militar), combinado com a imagem coletiva prevalecente da ordem mundial (um certo padrão a ser preservado e mantido, inclusive com suas normas) e o conjunto de instituições que administra essa ordem com ares de universalidade para não parecer um mero instrumento da dominação do Estado líder. A partir dessa perspectiva, a gênese das relações internacionais é explicada pelo materialismo histórico como resultante da ação de forças sociais moldadas pelas relações de produção. As relações entre as forças sociais internas conformam o Estado a que pertencem. O Estado moderno se organiza de maneira a que haja uma seletividade de suas ações e de suas políticas para a qual o poder dominante é uma premissa. Esse conjunto interno do Estado nacional se articula com outros similares e forma a ordem mundial, nessa atuação além-fronteiras das forças sociais. Suas articulações e interesses comuns criam redes de associação entre frações da burguesia que influenciam os rumos do sistema internacional tanto quanto o poder relativo dos Estados. As potencialidades de cada Estado, nesse esquema, ficam delimitadas por seu poder relativo, seu lugar na hierarquia do mundo. (COX, 1981, p. 141).

Cox denomina de “sistema imperial” esse modelo de atuação conjunta de diferentes poderes relativos (de Estados). Ele se caracteriza pela existência de forças nacionais e transnacionais, tanto provenientes do seio de Estados mais poderosos quanto de Estados mais periféricos. Ele abrange organizações mais e/ou menos formais exercendo pressões sobre os Estados sem retirar-lhes poder. O comportamento de determinados Estados e organizações econômicas ou políticas encontram significação na totalidade do sistema imperial. As ações dentro desse sistema são formatadas por pressões diretamente exercidas no seio do sistema ou indiretamente por parte de atores específicos a partir de suas noções subjetivas derivadas do próprio sistema. (COX, 1981, p. 141).

Por fim, o autor analisa um fenômeno mais recente voltado para a internacionalização das ações sociais decorrente da internacionalização da produção. Ao mesmo tempo em que empreendimentos transnacionais passam a se solidificar, a produção se internacionaliza e as

ideologias dos empreendimentos responsáveis por esse movimento passam a penetrar nos Estados como consequência dessa internacionalização. Padrões de pensamento, manuais de conduta e guias políticos passam a influenciar a ação social interna dos Estados, tais como propagados por instituições postas a serviços de organizações transnacionais (Fundo Monetário Internacional-FMI, Organização para Cooperação e Desenvolvimento-OCDE, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, etc.). Ministérios e órgãos públicos dos Estados passam a se adaptar a esses padrões de pensamento e modelos mentais, sendo forçados a flexibilizar a antagônica visão de protecionismo para com a indústria nacional e o repúdio ao domínio do capital estrangeiro. Essa rede funciona como um organismo de controle e planejamento do capital. (COX, 1981, p. 143).

Precisamente neste ponto e a partir do diálogo entre discurso humanitário, de um lado, e a teoria crítica de relações internacionais, de outro, é que se pode perceber o papel das organizações internacionais como um dos principais mecanismos da hegemonia no sistema internacional, na medida em que: *a)* corporificam regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; *b)* são, elas próprias, produto da ordem mundial hegemônica; *c)* legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; *d)* cooptam as elites dos países periféricos; e *e)* absorvem ideias contra hegemônicas. (COX, 1983, p. 62).

3.2 A Teoria Crítica de Análise do Discurso de Norman Fairclough: poder e hegemonia na prática discursiva

A Teoria Crítica de Análise do Discurso tem objetivos e metodologia muito semelhante à Teoria Crítica das Relações Internacionais. Enquanto esta última, como se viu acima, se ocupa de questionar as premissas ideológicas, institucionais e materiais nas relações internacionais, a Teoria Crítica do Discurso se ocupa de fazer o mesmo questionamento, mas das premissas ideológicas do discurso como natureza discursiva do poder moderno. São metodologias e objetivos semelhantes, mas agora com objeto distinto: o discurso e o poder.

Teoria do discurso e relações internacionais são áreas afins, no sentido de que o discurso tem sido uma importante ferramenta na teorização das relações internacionais e uma fundamental ação social no âmbito das relações internacionais. Sua análise crítica tem amparado o surgimento de novos modelos de pensamento. Desde as teorias tradicionais de

relações internacionais até leituras críticas, como aquela desenvolvida por Robert Cox, acima estudada, verifica-se com bastante clareza a construção discursiva das estruturas sociais e das configurações do poder nas relações internacionais. (MILLIKEN, 1999, p. 227).

Recorrer-se à análise do discurso humanitário presente nos documentos analisados tem por objetivo entender como foram expressas ou contestadas as ideias de um novo humanitarismo pós-Guerra Fria, quais cursos de ação foram tomados e quais as consequências dos sentidos produzidos. Trata-se de discutir ideias que vêm sendo aceitas como naturais, mas cujas consequências práticas possuem significados eminentemente políticos. O discurso humanitário impregnado nesses documentos é ação social no âmbito internacional e não deixa de trazer premissas não disputadas, mas que contêm conteúdo ideológico. A partir da análise desse discurso segundo o método de Fairclough (1989, 1995), procura-se analisar as lutas políticas e históricas que formataram as condições de possibilidade do estado atual desse discurso humanitário. Não se pressupõe, obviamente, que esse discurso decorra de fatos observáveis ou de significações profundas, mas da formação histórica de condições discursivas.

Assim, as identidades e significações específicas do discurso humanitário extraídas dos Códigos de Conduta analisados são considerados em contextos discursivos específicos que condicionam como são construídos e interpretados. Esses contextos, contudo, não são estruturas autorreprodutivas estáveis e/ou imutáveis, mas sistemas precários que estão sempre sujeitos a tentativas políticas de minar e/ou reestruturar o contexto discursivo no curso da história. Daí o caráter circunstancial e, por isso mesmo, problemático de uma análise calcada no materialismo histórico: o poder como objetivo do discursivo hegemônico está sempre sob ameaça de novas formas de reestruturação social. O discurso humanitário politizado que se contrapõe ao humanitarismo clássico é fruto de um contexto discursivo de seu tempo.

A obra de Norman Fairclough sistematizou a Teoria Crítica do Discurso a partir de premissas metodológicas que se alinham com a Teoria Crítica de Relações Internacionais, o que justifica sua escolha como premissa teórica desta investigação. São teorias que se complementam por se apresentarem como críticas, por apresentarem premissas que visam a questionar o senso comum, a ideologia e as premissas não ditas expressamente e não questionadas da expressão do poder em determinada estrutura histórica. Nesse sentido, Fairclough (1989) concebe o discurso como veiculação do poder, bem como a natureza

política do discurso e a natureza discursiva das mudanças políticas e sociais. Um dos pontos de partida foi a concepção de Foucault (2008) a respeito do método para análise e a natureza do discurso.

Fairclough se ocupou de estudar os modos como a linguagem do cotidiano é utilizada para a compreensão de temas de natureza social. Isto é, como os modos de comunicação estão constrictos pelas estruturas e forças das instituições sociais e como essas instituições e os papéis nelas desempenhados pelas pessoas são definidos pelo uso da linguagem. Isso pressupõe duas premissas: *a)* a linguagem é prática social e não algo dado fora do contexto social; e *b)* a linguagem não é apenas texto, mas discurso, o que exige a compreensão das condições de produção e interpretação dos textos, ou seja, do processo de comunicação do qual o texto é apenas parte. Essa é uma noção fundamental que inclui os participantes no processo linguístico, reconciliando o social com o textual. Discurso é, portanto, a linguagem como forma de ação social. Fairclough, assim constrói uma teoria que pressupõe uma conexão e determinação recíproca entre as ordens da sociedade e as ordens discurso. Isto é, discursos produzem efeitos nas estruturas sociais, mas também são formatados por elas, contribuindo, assim, tanto para a continuidade quanto para a mudança sociais. A premissa fundamental, assim, é de que há uma determinação social do discurso ao mesmo tempo em que há uma determinação linguística da sociedade (FAIRCLAUGH, 1989, p. 12).

Para a obra de Fairclough e o estudo aqui proposto, interessa precisamente as relações entre discurso e poder traçadas por Foucault. A obra de Foucault traz uma série de concepções de poder, as quais se podem perceber no evoluir de seu pensamento. Foucault não concebeu apenas a capacidade opressora do poder, ao afirmar que “devemos parar de uma vez por todas de descrever os efeitos do poder em termos negativos: ele exclui, ele reprime, ele censura, ele abstrai, ele mascara, ele esconde. De fato, poder produz; ele produz domínios de objetos e rituais da verdade”.⁹³ (FOUCAULT, 1979, p. 194).

O poder aqui é associado às ordens do discurso, as quais, na condição de dimensão das ordens sociais, são formatadas e constituídas por relações de poder. Esse campo de forças que moldam o discurso, constituído por relações de poder, mas também por regras e sistemas de formação discursiva, não são considerados como blocos de formas estáticas e imóveis que se

⁹³ Tradução livre de: “We must cease once and for all to describe the effects of power in negative terms: it excludes, it represses, it censors, it abstracts, it masks, it conceals. In fact, power produces; it produces reality; it produces domains of objects and rituals of truth.”

impõem sobre os discursos como algo externo. Pelo contrário, Foucault considerava que as forças moldadoras do discurso estão contidas no próprio discurso (FOUCAULT, 1973, p. xi). Isso está bastante claramente desenvolvido em *A Arqueologia do Saber* (2008, p. 90), em que Foucault esclarece:

Quanto a isso, a análise das formações discursivas se opõe a muitas descrições habituais. Na verdade, temos o costume de considerar que os discursos e sua ordenação sistemática não são mais que o estado final, o resultado em última instância de uma elaboração, há muito tempo sinuosa, em que estão em jogo a língua e o pensamento, a experiência empírica e os acontecimentos e o jogo das coações formais. Atrás da fachada visível do sistema, supomos a rica incerteza da desordem; e sob a fina superfície do discurso, toda a massa de um devir em parte silencioso: um "pré-sistemático" que não é da ordem do sistema; um "pré-discursivo" que se apoia em um essencial mutismo. [...] Ora, o que se analisa aqui não são, certamente, os estados terminais do discurso, mas sim os sistemas que tornam possíveis as formas sistemáticas últimas; são regularidades pré-terminais em relação às quais o estado final, longe de constituir o lugar de nascimento do sistema, se define, antes, por suas variantes. [...] Além disso, essas relações, por mais que se esforcem para não serem a própria trama do texto, não são, por natureza, estranhas ao discurso. Pode-se mesmo qualificá-las de "pré-discursivas", mas com a condição de que se admita que esse pré-discursivo pertence, ainda, ao discursivo, isto é, que elas não especificam um pensamento, uma consciência ou um conjunto de representações que seriam, mais tarde, e de uma forma jamais inteiramente necessária, transcritas em um discurso, mas que caracterizam certos níveis do discurso, definem regras que ele atualiza enquanto prática singular.

A partir desses pressupostos, Fairclough desenvolve sua Teoria Crítica de Análise do Discurso, cujo objetivo é explorar convenções linguísticas como produtos de relações de poder e lutas pelo poder. Para o autor, convenções sociolinguísticas se relacionam com o poder de duas formas: elas incorporam formas de poder e ao mesmo tempo decorrem de relações de poder, sustentando essas relações de poder.⁹⁴ Sendo assim, o autor desenvolve uma teoria de análise do discurso que visa a explorar o modo como o discurso se relaciona com implícitas premissas segundo as quais as pessoas interagem linguisticamente e das quais normalmente não são conscientemente sabedoras. (FAIRCLOUGH, 1989).

⁹⁴ A respeito da relação entre poder e comunicação, Foucault afirmou: "Comunicar-se é sempre uma forma de agir sobre uma outra pessoa ou pessoas. Mas a produção e circulação de elementos de significado pode ter como objetivo ou consequência alguns resultados no âmbito do poder". (FOUCAULT, 2000, p. 337). Tradução livre de: "communicating is always a certain way of acting upon another person or persons. But the production and circulation of elements of meaning can have as their objective or as their consequence certain results in the realm of power".

A Teoria Crítica da Análise do Discurso está contemplada na obra *Language and Power* (1989), complementada em *Critical Discourse Analysis: the Critical Study of Language* (1995) e *Textual Analysis for Social Research* (2003). Artigos esparsos do autor elucidam alguns conceitos, embora a estrutura principal da teoria esteja na primeira obra referida. Por fim, em *Language and Globalization* (2006) o autor oferece algumas reflexões úteis ao tema aqui pesquisado.

Fairclough considera que a Teoria Crítica de Análise do Discurso não se resume apenas a uma teoria social, pois congrega elementos teóricos com elementos metodológicos. Isto porque, a um mesmo tempo, a teoria procura delimitar o campo de atuação do discurso quando relacionado a uma gama de assuntos de natureza social e descrever o processo por meio do qual se atinge os objetos da análise *per se*. Nesse sentido, o autor desenvolve sua teoria sobre as premissas de senso comum que são implícitas nas convenções por meio das quais as pessoas interagem linguisticamente e das quais as pessoas normalmente não estão conscientemente cientes. Ao associar essas premissas com ideologias e considerar que vivemos em uma época linguística, o autor considera que o exercício do poder se dá por meio do exercício linguístico da ideologia. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 2).⁹⁵

A premissa fundamental da Teoria Crítica da Análise do Discurso está em considerar o discurso como ação social. As condições sociais determinam as propriedades do discurso, mas ao mesmo tempo, condicionam os processos tanto de produzir quanto de interpretar discursos. Esses processos são formatados socialmente e se relacionam com convenções sociais. Há, portanto, uma determinação social no discurso e, ao mesmo, uma determinação discursiva na sociedade. A linguagem, assim, é um evento interno à sociedade, configurando-se um processo social condicionado pela própria sociedade.⁹⁶ Já o discurso não se confunde com o texto, na medida em que o texto é um produto do processo de produção textual, enquanto o discurso é o resultado de um processo de interação social do qual o texto é apenas uma parte. Esse processo inclui, em adição ao texto, processos de produção (do qual o texto é o resultado), de interpretação (para o qual o texto é a fonte). A análise do texto é apenas uma parte da análise do discurso, que também inclui análise dos processos de produção e

⁹⁵ Isso não quer dizer, como acentua Fairclough (1989, p. 2), que o discurso seja a única forma de exercício do poder.

⁹⁶ A linguagem é um fenômeno social para Fairclough porque os atos de ouvir, falar, ler ou escrever são sempre socialmente condicionados e produzem efeitos sociais. A linguagem é sempre usada segundo convenções sociais. Mas também fenômenos sociais são linguísticos, no sentido de que a atividade da linguagem que permeia o contexto social é parte dos processos e práticas sociais. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 23).

interpretação. As propriedades formais do texto podem ser consideradas, do ponto de vista da análise do discurso, como “traços” do processo de sua produção e como “dicas” para o processo de interpretação. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 24).

A análise crítica do discurso envolve não apenas a produção e interpretação, mas três instâncias discursivas: descrição, interpretação e explanação. A descrição envolve as propriedades formais do texto, identificação e categorização de seus termos. A interpretação é um processo cognitivo que diz respeito ao texto, e a interação concebe o texto como resultado de um processo de produção e ao mesmo tempo como um recurso do próprio processo de interpretação. Já a explanação diz respeito ao processo de interação e interpretação, ou seja, à determinação social dos processos de produção e interpretação e seus efeitos sociais. Isto é, a explanação envolve análise dos eventos sociais transitórios e das estruturas sociais mais duradouras que formatam e são formatadas por estes eventos. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 26).

Contudo, em ambos esses níveis (produção e interpretação), evidencia-se a influência de um fator relevante tanto no processo de produção quanto no de interpretação: as pessoas envolvidas nessas ações sociais trazem consigo seus próprios conhecimentos acerca da linguagem, suas visões acerca das representações naturais, sociais e linguísticas, valores, crenças, premissas, etc. Essa influência pessoal é denominada por “*members resources*” e, ao mesmo tempo em que são cognitivas – porque estão no íntimo das pessoas – são também sociais porque são geradas socialmente e porque dependem de vivências e lutas sociais das quais foram geradas. De outro lado, essas concepções pessoais são socialmente transmitidas e desigualmente distribuídas, de modo a que as pessoas as utilizam em suas ações sociais do modo como as receberam, aí incluindo o discurso. A consequência disto é a influência da psique humana sobre as forças que formatam a sociedade. Em se tratando do discurso, o envolvimento se dá tanto nas condições sociais de produção quanto nas condições sociais de interpretação. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 24).

No que diz respeito às condições sociais do discurso e à determinação do discurso por estruturas sociais, Fairclough considera que o discurso é determinado por convenções subjacentes. Aqui há uma inspiração da obra de Michel Foucault no pensamento do autor, que denomina essas convenções subjacentes de “ordens do discurso”. O autor, nesse passo, considera que convenções sociais formatam a ação social, são pré-condições da ação social. O discurso, a seu turno, é ação social e assim está sujeito à mesma constrição. As pessoas são

induzidas à ação social por esta constrição, de modo que elas “são capazes de agir sob a condição de que ajam dentro das restrições dos tipos de prática – ou do discurso. Isso, contudo, faz a prática social parecer mais rígida do que é: [...] ser socialmente restringido não exclui ser criativo”. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 28).

A inspiração de Fairclough em Foucault é bastante clara, na medida em que este descrevera a força de criação contida no discurso:

... o discurso - como a psicanálise nos mostrou - não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que - isto a história não cessa de nos ensinar - o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar. (FOUCAULT, 1996, p. 10).

Fairclough assimila o conceito de que “o novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta.” (FOUCAULT, 1996, p. 26). Daí considerar que discurso e prática estão restringidos por redes interdependentes de discursos e práticas sociais denominados de “ordens”: ordens do discurso e ordens sociais. O autor considera a ordem social mais geral do que ordem do discurso, pois representa a sociedade e as várias instituições em que operamos de forma demarcada, estruturadas em diferentes esferas de ação, diferentes tipos de situações, cada qual com seus tipos de práticas sociais. A ordem social, assim, é concebida por Fairclough como um espaço social particular dentro de vários domínios associados a vários tipos de práticas sociais. Já a ordem do discurso é uma ordem social observada a partir da perspectiva discursiva específica, em termos dos tipos discursivos verificados no seio de um espaço social estruturado. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 29).⁹⁷

⁹⁷ Em *Discurso e Mudança Social* (2001, p. 61 e seguintes), Fairclough faz uma análise da evolução do pensamento de Foucault a respeito da análise do discurso. Analisando a transição dos escritos arqueológicos até os trabalhos genealógicos de Foucault, Fairclough assim se pronuncia (2001, p. 75): “Enquanto em Foucault (1972) a inteligibilidade dos sistemas de conhecimento e verdade era atribuída a regras do discurso, concebidas como autônomas - e, de fato, a relação entre práticas não-discursivas e discursivas era regulamentada aparentemente por essas regras - no principal estudo genealógico de Foucault “Disciplina e Poder” (1979), o discurso é secundário aos sistemas de poder. Ao mesmo tempo, no entanto, a visão da natureza do poder nas sociedades modernas que Foucault desenvolve em seus estudos genealógicos (ver Fraser, 1989) localiza o discurso e a linguagem no coração das práticas e dos processos sociais. O caráter do poder nas sociedades modernas está ligado aos problemas de controle das populações. O poder é implícito nas práticas sociais cotidianas, que são distribuídas universalmente em cada nível de todos os domínios da vida social e são constantemente empregadas; além disso, o poder “é tolerável somente na condição de que mascare uma grande parte de si mesmo. Seu sucesso é proporcional à sua habilidade para esconder seus próprios mecanismos”.

A relação do poder com as ordens do discurso é fundamental em Fairclough e também para a análise aqui proposta:

Adicionalmente à ordem do discurso de uma instituição social, que estrutura discursos constituintes de forma particular, nós podemos fazer referência à ordem do discurso da sociedade em geral, que estrutura as ordens de discurso das várias instituições de forma particular. O modo como discursos são estruturados em dada ordem do discurso, e como as estruturas mudam com o tempo, são determinados por mudanças nas relações de poder no nível da instituição social ou da sociedade. Poder nesses níveis inclui a capacidade de controlar ordens do discurso; um aspecto desse controle é ideológico, garantindo que ordens do discurso sejam ideologicamente harmonizadas internamente (no nível da sociedade) ou umas com as outras. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 30).⁹⁸

As influências de Foucault na obra de Fairclough estão resumidas a 5 premissas, assim, sendo as duas primeiras extraídas do trabalho arqueológico e as 3 últimas do trabalho genealógico de Foucault:

1. a natureza constitutiva do discurso - o discurso constitui o social, como também os objetos e os sujeitos sociais;
2. a primazia da interdiscursividade e da intertextualidade – qualquer prática discursiva é definida por suas relações com outras e recorre a outras de forma complexa.
[...]
3. a natureza discursiva do poder - as práticas e as técnicas do biopoder moderno (por exemplo, o exame e a confissão) são em grau significativo discursivas;
- 4 a natureza política do discurso - a luta por poder ocorre tanto no discurso quanto subjacente a ele;
5. a natureza discursiva da mudança social - as práticas discursivas em mutação são um elemento importante na mudança social. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 81).⁹⁹

⁹⁸ Tradução livre de: “In addition to the order of discourse of a social institution, which structures constituent discourses in a particular way, we can refer to the order of discourse of the society as a whole, which structures the orders of discourse of the various social institutions in a particular way. How discourses are structured in a given order of discourse, and how structurings change over time, are determined by changing relationships of power at the level of the social institution or of the society. Power at these levels includes the capacity to control orders of discourse; one aspect of such control is ideological - ensuring that orders of discourse are ideologically harmonized internally or (at the societal level) with each other”.

⁹⁹ Fairclough (2001, p. 82), contudo, considera haver dois problemas no sistema de análise de discursos de Foucault: a análise de discurso de Foucault não inclui a análise discursiva e linguística dos textos reais e não há, em Foucault, uma atenção sobre as lutas sociais em busca de hegemonia. Para Fairclough, o tema da hegemonia “pode ajudar a explicar por que as análises de Foucault resultam em algo terrivelmente unilateral”. “As técnicas de poder caracterizadas nos estudos genealógicos são interpretadas como instrumentos não-ambivalentes de dominação e manipulação”.

Precisamente aqui se pode constatar um elo entre a Teoria Crítica de Relações Internacionais e a Teoria Crítica de Análise do Discurso: o materialismo histórico. Fairclough compreende que a ordem do discurso é a impressão histórica da prática sociocultural discursiva e todo evento discursivo necessariamente se posiciona em relação a seu legado histórico, reproduzindo-o ou transformando-o. Assim, para Fairclough, a prática discursiva possui materialidade histórica seja ao exibir continuidade em relação ao passado, na sua dependência e inter-relação com uma dada ordem do discurso, seja ao ser empregada com o intuito de fazer história (recriando ordens do discurso). (FAIRCLOUGH, 1995, p. 11).

Outro aspecto que marca a Teoria Crítica de Análise do Discurso é as implicações do discurso com o tema do poder, o que pode ser concebido como o “poder no discurso” e o “poder atrás do discurso”. O poder no discurso é facilmente verificado e está relacionado ao controle de participantes sobre outros na esfera discursiva, que pode se desenvolver sob a forma de restrições: *a)* sobre o conteúdo do que é dito ou feito; *b)* sobre as relações sociais nas quais pessoas podem se envolver por meio do discurso; e *c)* sobre as posições que os sujeitos podem ocupar.¹⁰⁰ Já o poder atrás do discurso está relacionado à ideia de que toda a ordem do discurso esteja considerada como um efeito escondido do discurso. Isso pode se dar por meio de padronização dos discursos e pela forma como os discursos são elaborados e entregues. Há também o aspecto da limitação do acesso ao discurso, ou seja, quem tem acesso aos discursos e determinada(s) ordem(ns) discursiva(s) e quem tem poder sobre a imposição de limites a esses acessos. Todas essas variáveis indicam, contudo, que o poder (seja o poder no discurso seja o poder atrás do discurso) seja oscilante: o poder não é um atributo permanente e consensualmente garantido a uma pessoa ou grupo de pessoas. O poder, pelo contrário, deve ser reafirmado por quem o detém ao mesmo tempo em que se pode esperar que aqueles que desejam o poder ajam no sentido de buscar o poder. O poder é obtido, exercido, sustentado e perdido no curso da “luta social”. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 68).

O tema do poder no discurso remete à questão da ideologia. Os escritos de Fairclough a respeito do tema mostram uma alteração nos seus pontos de vista fundamentais. Em *Language and Power* (1989), o autor partiu do conceito de “senso comum” como sendo a

¹⁰⁰ Fairclough (1989, p. 74) afirma as restrições impostas sobre o conteúdo do discurso geram, no plano social, repercussões sobre o conhecimento e as crenças. Já as restrições sobre as relações entre os sujeitos do discurso geram efeitos restritivos nas relações sociais posteriores, ao passo que as restrições sobre os sujeitos dos discursos geram identidades sociais.

representação de premissas e expectativas que controlam as ações dos membros da sociedade e suas interpretações das ações dos outros. Essas premissas e expectativas são implícitas, não questionadas, inconscientes, não formuladas explicitamente ou examinadas. Para o autor, nessa referência bibliográfica específica, “a efetividade da ideologia depende consideravelmente de sua fusão com esse senso comum que está por trás do discurso e outras formas de ação social”.¹⁰¹ (1989, p. 77).

Fairclough, contudo, manteve-se vinculado ao conceito de “senso comum”, afirmando que senso comum é fundamentalmente ideológico e assim identificou que o senso comum ideológico que interessa à Teoria Crítica de Análise do Discurso é aquele que “serve para a manutenção de relações desiguais de poder” (1989, p. 84). A partir dessa premissa, o autor conclui:

Ideologia é mais efetiva quando é menos visível. Se alguém torna-se ciente de que um aspecto particular de senso comum está amparando relações desiguais de poder em seu prejuízo, isso deixa de ser senso comum, e pode deixar de ter a capacidade de amparar relações desiguais de poder, isto é, de funcionar como ideologia. E a invisibilidade se atinge quando as ideologias são trazidas ao discurso não como elementos explícitos do texto, mas como premissas de fundo que de um lado conduz o produtor do texto a contextualizar o mundo de modo particular, e de outro lado conduz o intérprete a interpretar o texto de modo particular. Textos tipicamente não espriam ideologia. Eles posicionam o intérprete de tal forma que ele (o intérprete) traga ideologias na interpretação dos textos – e as reproduzam no processo (FAIRCLOUGH, 1989, p. 85).¹⁰²

Mais tarde, em *Critical Discourse Analysis: the Critical Study of Language* (1995), Fairclough melhor desenvolve o tema da ideologia no discurso, agora deixando de lado o senso comum como ponto de partida para elaborar a vinculação da ideologia com a hegemonia no discurso. Mais uma vez aqui se verifica um importante ponto de interseção das teorias analisadas nessa pesquisa: Fairclough considera que a introdução da hegemonia na

¹⁰¹ Tradução livre de “effectiveness of ideology depends to a considerable degree on it being merged with this common-sense background to discourse and other forms of social action”.

¹⁰² Tradução livre de: Ideology is most effective when its workings are least visible. If one becomes aware that a particular aspect of common sense is sustaining power inequalities at one's own expense, it ceases to be common sense, and may cease to have the capacity to sustain power inequalities, ie. to function ideologically. And invisibility is achieved when ideologies are brought to discourse not as explicit elements of the text, but as the background assumptions which on the one hand lead the text producer to 'textualize' the world in a particular way, and on the other hand lead the interpreter to interpret the text in a particular way. Texts do not typically spout ideology. They so position the interpreter through their cues that she brings ideologies to the interpretation of texts - and reproduces them in the process!

Teoria da Análise Crítica do Discurso permite harmonizar a teorização da ideologia no discurso com dialética (concepção do discurso como sendo fruto da ordem do discurso e elemento formador dela mesma). Para o autor, hegemonia é liderança e dominação nos âmbitos da economia, política, e ideologia de uma sociedade. Por isso mesmo, a hegemonia permite acomodar economia, política e ideologia no esquema de disputas de classes e das relações entre política e poder. Nunca mantida como algo estável e perpétuo, a hegemonia para o autor é instável e transitória por natureza e representa o poder exercido por um bloco social representativo de alianças entre classes sociais definidas sobre outras forças sociais. Nesse sentido, a hegemonia é obtida com predominância pelo processo de integração de outras classes em detrimento do processo de dominação pura, seja por meio de concessões ou por “meios ideológicos, sempre com o objetivo de obter o consenso da classe subordinada. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 76).¹⁰³

A partir desse esquema conceitual, Fairclough adota o conceito de Gramsci de ideologia, afirmando que “ideologia é uma concepção do mundo que está implicitamente manifestada na arte, no direito, na atividade econômica e nas manifestações da vida individual e coletiva”. (1995, p. 76). Assim como em sua anterior obra, Fairclough partira do senso comum como ponto de partida para chegar ao conceito de ideologia, agora a ideologia é o ponto de partida e o senso comum assume o papel de veículo da ideologia: “no senso comum, ideologias se naturalizam, automatizam”. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 76), na medida em que o senso comum é ao mesmo tempo depositário de diversos efeitos de lutas ideológicas anteriores e alvo constante de atuais novas lutas ideológicas.¹⁰⁴ Assim, Fairclough vê a ideologia vinculada com a ação social, de modo que sua análise deve se dar em termos de

¹⁰³ Fairclough (1995, p. 76) parece seguir as ideias de Gramsci a respeito da hegemonia, ao afirmar: “Hegemonia é um ponto de convergência de constantes lutas entre pontos de grande instabilidade entre classes e blocos, para construir ou manter ou romper alianças e relações de dominação/subordinação, que toma formas econômicas, políticas e ideológicas. A luta hegemônica se dá numa frente ampla que inclui instituições da sociedade civil (educação, comércio, sindicatos, família), com possíveis irregularidades entre diferentes níveis e domínios”. Tradução livre de: “Hegemony is a focus of constant struggle around points of greatest instability between classes and blocs, to construct or sustain or fracture alliances and relations of domination/subordination, which takes economic, political and ideological forms. Hegemonic struggle takes place on a broad front which includes the institutions of civil society (education, trade unions, family), with possible unevenness between different levels and domains”.

¹⁰⁴ Para Fairclough (1989, p. 91), tipos de discursos que se tornam sistematizados em determinada ordem do discurso passam a ser “suprimidos”, “contidos”, passam a ser vistos como naturalmente legitimados e deixam de ser vistos como possivelmente arbitrários. Deixam de ser considerados como apenas mais uma dentre as várias formas de se ver as coisas para tornarem-se naturais e legitimados, representativos do modo de se conduzir. Esse fenômeno Fairclough denominou de “naturalização” do tipo de discurso.

seus efeitos sociais, não por critérios de verdade. De outro lado, o campo da ideologia é conflituoso, com justaposições e interseções de posições. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 77).

As dimensões ideológicas da luta hegemônica são contextualizadas e analisadas pela análise crítica do discurso no âmbito das ordens do discurso, as quais constituem a faceta ideológico-discursiva do ambiente contraditório e instável da luta hegemônica. Isto é, a ordem do discurso é tão complexa, heterogênea e contraditória quanto o complexo ideológico.¹⁰⁵ A prática discursiva, assim, é uma ação social que cumpre um papel na luta hegemônica contribuindo para a reprodução ou transformação das ordens de discurso existentes, isto é, contribuindo para a reprodução ou transformação das relações sociais de poder. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 77).

Isso não quer dizer, contudo, que toda a prática discursiva está engajada em lutas hegemônicas de forma absolutamente direta. Em muitos discursos, os protagonistas não são classes ou forças políticas vinculadas de forma tão direta a classes ou blocos. Muitos discursos são processos desenvolvidos no nível social mais local, sendo necessário observar as especificidades desses domínios sociais, nos quais, ainda assim, verifica-se o modelo hegemônico nas interações sociais: grupos dominantes exercem poder por meio de alianças, integrando grupos subordinados por meio de consenso predominantemente; o poder passa a se consolidar de modo a formar-se um equilíbrio que, por sua vez, pode ser desafiado por outros movimentos. Isso tudo se desenvolve em parte por meio do discurso e da ideologia, por meio da constituição (e da luta pela constituição) de ordens de discurso locais, não menos heterogêneas e contraditórias do que seu espelho social. Mas também se verifica, nesse processo, uma espécie de matriz hegemônica: a obtenção da hegemonia no nível social exige um grau de integração entre instituições e relações de poder, de modo a que as relações de poder sejam formatadas por relações hegemônicas. Isso implica vinculação entre ordens de discurso institucionais em níveis mais locais. Por esta razão, a perspectiva da hegemonia coloca os processos de relações sociais no foco da análise: processos locais de constituição e reconstituição de relações sociais por meio do discurso, processos globais de integração e desintegração transcendendo instituições particulares e ordens locais de discurso (FAIRCLOUGH, 1995, p. 78).

¹⁰⁵ Há um constante esforço por parte dos detentores de poder em procurar impor ideologias universais ou que atinjam o maior número de pessoas possível. Mas sempre haverá um grau de diversidade ideológica, marcada por conflitos e lutas. Portanto, não pode afirmar que a uniformidade ideológica seja passível de ser alcançada em sua plenitude. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 86).

Cresce a importância, nessa análise dos processos e principalmente para os fins dessa pesquisa, as alterações discursivas e suas relações com as mudanças ideológicas, combinadas com as mudanças sociais em sentido mais amplo. Mudanças discursivas estão naturalmente atreladas a alterações nas ordens do discurso tanto em níveis sociais quanto individuais. Isso será adequadamente analisado, no próximo capítulo, quando postos em confronto às práticas discursivas relativas à prestação do auxílio humanitário durante a Guerra Fria e àquelas posteriores à Guerra, dada a clara alteração nas ordens do discurso, nesse nível específico da ação humanitária, após a nova configuração do poder global.¹⁰⁶

Importante destacar, a respeito das lutas de poder e o tema da linguagem, que as lutas pelo poder não estão adstritas exclusivamente ao campo da linguagem. Está claro que o exercício do poder pode envolver uma série de outras ferramentas, inclusive a coerção, revelando-se necessário elaborar a distinção entre o exercício do poder por meio da coerção e por meio do consentimento. A Teoria Crítica de Análise do Discurso desenvolve-se em torno do uso do discurso para manipulação do poder, de modo a permitir perceber-se em que medida o discurso está ideologicamente formatado por relações de poder. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 86).

Essa sistematização da análise crítica do discurso será utilizada para analisar os Códigos de Conduta da Ação Humanitária a partir da premissa de que o modo pelo qual as ordens de discurso são formatadas e as ideologias que as amparam são determinadas por relações de poder entre e nas instituições sociais e na sociedade em geral. Trata-se de identificar o poder no discurso e o poder por trás do discurso humanitário.

A abordagem de Fairclough a respeito da teoria crítica de análise do discurso difere das análises descritivas de discursos e apresenta-se como “análise crítica” exatamente no aspecto em que: *a)* considera que ideologias e práticas ideológicas podem se dissociar de sua(s) base(s) social(is) e interesse(s) particular(es) que os geraram; isto é, elas podem se tornar “naturalizadas” e acabarem sendo percebidas como algo pertencente à natureza das coisas e das pessoas, ignorando-se o fato de representarem os interesses de classes e/ou grupos sociais; *b)* essas ideologias e práticas “naturalizadas” tornam-se o “conhecimento

¹⁰⁶ Alterações estruturais que avançam os limites institucionais da ordem do discurso específica normalmente estão vinculados a projetos hegemônicos mais amplos. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 79). Esse é precisamente o caso do discurso humanitário aqui analisado.

base” que ampara e traz um senso de ordem às interações sociais; e *c*) como consequência, esse senso de ordem das interações tidas como locais e dos micro eventos passam a depender da ideologia maior, isto é, do consenso a respeito de práticas e posições ideológicas sedimentadas. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 82).

Fairclough concebe uma dialética entre discurso e ordem do discurso. Ambos se influenciam reciprocamente e o discurso é ação social. Isso impõe a necessidade de compreender-se os fluxos naturais do discurso como ação social. Para isso, a análise crítica do discurso envolve os processos de produção, distribuição e absorção do discurso. Essa estrutura permite analisar o discurso não como algo externo e artificialmente isolado de práticas institucionais e discursivas, mas como ação social dialeticamente relacionada com a ordem do discurso. Em sendo a função da análise crítica do discurso mediar discurso, de um lado, e sociedade, de outro, não se pode conceber a análise do discurso e seus efeitos ideológicos sem considerar os variados modos de interpretação e até de respostas aos textos. Por isso é que se deve considerar não só a produção do discurso, mas também sua absorção, ou seja, o modo como os textos circulam entre as ordens do discurso. Segundo Fairclough, essa circulação se dá na forma de corrente entre discurso e ordens do discurso: há correntes de práticas discursivas dentro e entre ordens do discurso através das quais os textos são deslocados e transformados de modo sistemático.¹⁰⁷

3.3 Hipóteses

Considerando objeto e objetivo desta pesquisa e situando a análise no discurso humanitário temporalmente delimitado no pós-Guerra Fria, as hipóteses da pesquisa são:

a) Há uma tendência na comunidade internacional em geral de conceber discurso contido nos documentos analisados na pesquisa e na ação humanitária por eles regulamentada como moralmente inquestionáveis, rejeitando a hipótese de questionar ideias, instituições e

¹⁰⁷ Fairclough (1995, p. 13) exemplifica esse fenômeno: “Por exemplo, na mídia massificada há correntes conectando várias ordens públicas do discurso (política, direito, ciência, etc.), ordens de discurso da mídia, e ordens de discurso no domínio público (o domínio da recepção). Textos são transformados de modo sistemático através dessas fronteiras, e mesmo dentro das ordens do discurso da mídia o processo de produção do texto pode envolver complexas correntes de práticas discursivas e transformações”. Tradução livre de: “For instance, in the mass media there are chains connecting various public orders of discourse (politics, law, science, etc.), media orders of discourse, and orders of discourse in the private domain (the domain of reception). Texts are transformed in systematic ways across these boundaries, and even within media orders of discourse the text production process may involve complex chains of discursive practices and transformations”.

condições materiais envolvidas nesses documentos e na prática humanitária, de modo a indagar acerca da possibilidade de haver um projeto hegemônico na estrutura histórica específica que se forma a partir das interações recíprocas desses elementos.

b) Um tal projeto hegemônico se esconde atrás dos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência veiculados no discurso humanitário dos documentos analisados nesta pesquisa. A relação de poder que se manifesta na ordem desse discurso está velada no próprio discurso e, por isso mesmo, legitimada pela relação de poder que nele se contém.

c) Do ponto de vista das relações internacionais, a análise crítica do discurso humanitário no pós-Guerra Fria permite desvendar as premissas não declaradas nesse discurso, de modo a identificar a ideologia nele impregnada e o projeto de poder nele amparado.

As hipóteses aqui lançadas são possibilitadas sobretudo pela possibilidade teórica de pesquisar as relações internacionais e o discurso humanitário a partir da confluência das teorias Crítica de Relações Internacionais e Crítica de Análise do Discurso. Esses pontos de confluência se verificam justamente nos principais suportes teóricos e conceituais dessas teorias: o materialismo histórico, a questão do poder e hegemonia.

Primeiramente, o materialismo histórico caracteriza ambos os referenciais teóricos aqui empregados. A Teoria Crítica de Relações Internacionais está sedimentada no materialismo histórico gramsciano, ao conceber a ação sempre inserida em determinada estrutura histórica e o cenário global a partir de sua formação histórica. Cox concebe o materialismo histórico como método para analisar dinamicamente a ordem mundial, preocupando-se não apenas com o passado mas também com um processo contínuo de mudança histórica. Levando em conta a complexidade entre Estado e sociedade e as pluralidades das formas de Estado, para Cox o Estado é formado pela sociedade política (aparelho de Estado) e pela sociedade civil (aparelhos ideológicos de Estado).¹⁰⁸ A primeira desempenha a função política de coerção, e a segunda o papel ideológico de consentimento.

¹⁰⁸ Para Cox, a “noção de Estado também teria de incluir as bases da estrutura política da sociedade civil. Gramsci pensava nessas bases em termos históricos concretos - a Igreja, o sistema educacional, a imprensa, todas as instituições que ajudavam a criar nas pessoas certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica”. (COX, 2007, p. 104).

Já a análise crítica do discurso integra o materialismo histórico ao recomendar uma metodologia que contemple dados históricos, atuando em duas frentes: a ordem do discurso a que pertence o discurso, e a ordem do discurso pretendida formatar pelo discurso. Na primeira, a metodologia da análise crítica do discurso recomenda especificar-se as condições históricas particulares dentro das quais o discurso é gerado, relacionando suas propriedades e formato a essas condições. Na segunda, recomenda-se especificar o modo como o discurso se relaciona no processo histórico mais amplo, de modo a identificar prognósticos discursivos. A este respeito, Fairclough discorre:

Penso que a análise crítica do discurso deveria em circunstâncias contemporâneas concentrar sua atenção no discurso situado dentro da história do presente – práticas discursivas cambiantes como parte de um processo mais amplo de mudança social e cultural – porque a mudança constante e frequentemente dramática afetando muitos domínios da vida social é uma característica fundamental da experiência social contemporânea, pois essas mudanças são constituídas significativamente por e através de mudanças nas práticas discursivas, e porque não é possível compreender-se adequadamente as práticas discursivas contemporâneas sem compreender a matriz da mudança. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 20).¹⁰⁹

Já o tema do poder é central em ambas as teorias. A Teoria Crítica de Relações Internacionais concentra-se nas relações de poder entre Estados e dentro das sociedades civis dos Estados, perquirindo sobre suas origens e os processos de mudança que podem ocorrer nas relações de poder e como consequência das relações de poder. Ela concebe as relações de poder como elemento constitutivo da estrutura histórica e do processo contínuo de mudança histórica. Em vez de se preocupar com aspectos políticos da história, a Teoria Crítica de Relações Internacionais concentra-se em analisar o poder e as forças no cenário global a fim de discernir possíveis rumos e detectar conflitos e contradições no esquema de poder da ordem global.

A mesma postura em relação ao poder apresenta a Teoria Crítica de Análise do Discurso: ela está preocupada em desvendar o poder no discurso e o poder atrás do discurso.

¹⁰⁹ Tradução livre de: “I think that CDA ought in contemporary circumstances to focus its attention upon discourse within the history of the present - changing discursive practices as part of wider processes of social and cultural change – because constant and often dramatic change affecting many domains of social life is a fundamental characteristic of contemporary social experience, because these changes are often constituted to a significant degree by and through changes in discursive practices, and because no proper understanding of contemporary discursive practices is possible that does not attend to that matrix of change.”

Como se viu, o poder frequentemente é um objetivo na própria prática discursiva, no mais das vezes escondido no próprio discurso com viés ideológico. A premissa aqui é de que o poder é exercido e promulgado no discurso e que pode haver relações de poder escondidas no discurso. Em ambos os casos, o poder é obtido, mantido e eventualmente perdido no seio de lutas sociais. Em termos de “poder no discurso”, o discurso é o lugar da luta pelo poder; já em termos de “poder escondido no discurso”, o discurso é o suporte na luta pelo poder, na medida em que o controle da ordem do discurso é um mecanismo essencial na manutenção do poder. Aliás, precisamente nessa digressão a respeito do poder escondido no discurso é que se fundamenta a hipótese *b* acima.

Por fim, o tema da hegemonia é comum nos aportes teóricos dessa pesquisa: ambos Robert Cox e Norman Fairclough se apoiam na doutrina gramsciana a respeito da hegemonia, o primeiro para desenvolver uma ideia de que os movimentos das estruturas sociais internas dos Estados se espalham globalmente buscando uma hegemonia global, o segundo para considerar que o conceito de hegemonia em Gramsci

[...] harmoniza-se com a concepção de discurso que defendo e fornece um modo de teorização da mudança em relação à evolução das relações de poder que permite um foco particular sobre a mudança discursiva, mas ao mesmo tempo um modo de considera-la em termos de sua contribuição aos processos mais amplos de mudança e de seu amoldamento por tais processos. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 116).

4 ANÁLISE DO DISCURSO HUMANITÁRIO A PARTIR DOS DOCUMENTOS DO CICV, *SPHERE PROJECT* E HAP

4.1 Circunstâncias de Produção e Interpretação dos Textos: o poder no discurso

A análise crítica do discurso humanitário possui metodologia específica a ser seguida nesse capítulo. Em sendo o discurso resultado de decisões políticas não decorrentes de cálculos racionais, mas de uma sucessão de ações estratégicas tomadas por agentes políticos buscando forjar um discurso hegemônico, a metodologia da Teoria Crítica de Análise do Discurso centra-se nos meios de articulação do discurso, prática que estabelece a relação entre elementos discursivos que provoca a modificação de suas identidades. A metodologia busca identificar no discurso humanitário analisado as práticas hegemônicas de articulação que unificam o espaço discursivo ideológico no qual se insere o discurso.¹¹⁰

A primeira observação que se deve fazer a respeito da produção dos documentos aqui analisados é a tendência de homogeneização de sua redação. Em que pese o documento do CICV seja anterior ao *Sphere* e HAP, eles não só possuem redações muito semelhantes como declaram em seus endereços na internet que suas organizações estão associadas entre si e que *Sphere* e HAP trabalham para padronizar seus textos. Ao mesmo tempo, o CICV é signatário tanto do *Sphere* quanto do HAP. Verifica-se, portanto, que as organizações estão associadas e que, se os textos respectivos ainda não são iguais entre si, tudo indica que serão unificados ou pelo menos alinhados tanto quanto possível.

¹¹⁰ O próprio Fairclough (2008, p. 8) afirma: “Há várias abordagens na análise crítica do discurso, mas certamente há um elemento teórico importante, porque as pessoas estão tentando compreender o status teórico do discurso e da linguagem em relação a outras entidades teóricas e conceituais. [...] qual é a relação do discurso com as instituições, com o poder, com a ideologia? Então há muito de trabalho teórico nisso, mas ele transcende as fronteiras da análise crítica do discurso. Assim, é muito frequente o diálogo com teóricos de outras áreas que estão também fazendo essas mesmas perguntas. Mas ao mesmo tempo é um método. Quero dizer, eu prefiro o termo metodologia a método, [...] mas ele está preocupado em prover meios sistemáticos para endereçar textos formatados por conjunto mais amplo de preocupações sociais” Tradução livre de: “So there are various approaches in critical discourse analysis, but certainly within that there is an important theoretical element, because people are trying to grasp the theoretical status of discourse and language in relation to other theoretical entities and concepts. So, you know, what is the relationship of discourse to institutions, to power, to ideology? So there’s a lot of theoretical work going on there, but it transcends the boundaries of critical discourse analysis. So it is very often a dialogue with theoreticians of other areas who are also asking these questions. But at the same time it is a method ... I mean, I prefer the term methodology to method, actually for reasons we can go into if you like, but it is also concerned with providing systematic means of approaching text in ways that are framed by this broader set of social concerns.”

A homogeneidade do discurso normalmente tem um claro objetivo de exercer uma influência na reprodução social do discurso específico e das premissas que nele se contém. Isso se deve ao modo como um discurso homogêneo tende a posicionar leitores e destinatários da ação social vinculada a esse discurso. Quando se considera a ordem do discurso do fim da Guerra Fria, marcada pelo fim da polaridade no poder global e pela ascensão de uma monolítica superpotência, a padronização de discursos está relacionada a um processo mais amplo de unificação cultural, econômico e político. Historicamente movimentos de padronização discursiva estiveram vinculados ao surgimento do capitalismo no lugar da sociedade feudal na Grã-Bretanha. Há uma base econômica para essa conexão entre capitalismo e unificação: a necessidade de unificação do mercado para sustentar a produção industrial de larga escala. Isso exige, naturalmente, unificação política e cultural e a unificação, nessas condições, facilita a comunicação por meio de padronização do discurso. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 54).

Dito isso, segue-se na metodologia de Fairclough (1995) a respeito da fase de “descrição” dos textos, a qual pressupõe responder a 10 perguntas.

Pergunta 1: que valores experienciais as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar como representações ideológicas de mundo estão codificadas nos vocabulários dos textos analisados. Num primeiro momento, os documentos indiscriminadamente se utilizam de vocábulos que reconhecem e reforçam a ideia de um aparato organização global, a despeito da ausência de uma autoridade supraestatal. Isto é, os documentos reconhecem e reforçam o sistema global institucional encabeçado pela ONU, suas agências, outras organizações internacionais. Como se verá, esse sistema, denominado de “comunidade internacional” e amparado no reconhecimento dessas organizações, é instrumental em relação a um projeto hegemônico global. De outro lado, os documentos adotam terminologias próprias de empresas privadas, como, por exemplo, é a própria definição de “padrões”, “certificação”, “patrocínio”, “eficiência e qualidade da ação humanitária” e “indicadores chave”. O termo “beneficiário” é bastante comum na linguagem própria das organizações humanitárias e suas regulamentações, aparecendo inclusive em tratados internacionais sobre a ação humanitária. Contudo, há uma tendência nos 3 documentos de evitar esse termo, ao passo que expressões mais alinhadas com a terminologia capitalista de mercado são utilizadas, ainda quando se quer aludir à população beneficiária da

ação humanitária: “clientes”, “consumidores”, “comerciantes” e “*stakeholders*”.¹¹¹ Ao referir as organizações às quais se destina, HAP refere, por exemplo, a hipótese de “consórcios de organizações”, enquanto *Sphere* e CICV são enfáticos ao arrolar os “doadores” e “financiadores” dos projetos.

Outra terminologia utilizada nos 3 documentos é a do “desenvolvimento” dos países afetados: todos os documentos possuem padrões de conduta na prestação do auxílio humanitário voltados para o sustentado desenvolvimento dos países objeto da ação humanitária como medida de interferência de longo prazo.

Pergunta 2: que valores relacionais as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar como a escolha das palavras do texto depende de relações sociais ou pretende criar relações sociais entre os participantes. Nesse caso, os documentos possuem pequenas variações: enquanto o documento do CICV tem natureza principiológica e define os sujeitos nele referidos, *Sphere* e HAP são mais amplos. Com efeito, o documento do CICV define como principais destinatários as ONGs, organizações não governamentais de assistência humanitária e organizações intergovernamentais. Ao longo do texto, o documento refere as pessoas destinatárias da ação humanitária como “beneficiários” e “pessoas afetadas”. Também o documento alude a “governos doadores” como sendo os financiadores principais do CICV.

O documento da HAP concentra-se nas expressões “pessoas afetadas” e “*stakeholder*”, embora especifique que sua relação com as agências signatárias a seus padrões possa se dar na forma de consórcios ou diretamente entre HAP e organizações que queiram firmar compromisso com os padrões ou buscar a certificação de sua prática conforme tais padrões. O documento também se refere aos doadores do projeto e ao desenvolvimento de organizações locais do país afetado. O documento ainda prevê um padrão de assistência humanitária no sentido de criar-se mecanismos de reclamações e opiniões por parte dos

¹¹¹ *Stakeholder* é uma palavra da língua inglesa que significa, em português, “pessoa interessada”. Essa palavra tem lugar de destaque em documentos oficiais de empresas privadas, especialmente multinacionais. O objetivo na utilização dessa palavra é designar um espectro de pessoas mais amplo que sujeitos especificamente delimitados como empregados, acionistas, etc. *Stakeholder* quer significar toda e qualquer pessoa que pode ser atingida, beneficiada, prejudicada ou de qualquer forma influenciada pela empresa ou empreendimento, abrangendo, por exemplo, cônjuges de empregados, vizinhos, clientes, empregados de fornecedores, familiares de empregados, familiares de clientes, concorrentes, fornecedores, investidores, etc. Não é por acaso que essa definição se encontra no portal <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>> (consultado em 02 de julho de 2015), voltado para administradores de empresas.

necessitados, a fim de supostamente proporcionar melhorias na prestação do auxílio humanitário. Aqui está claro que a inspiração de um tal mecanismo está nas legislações que protegem os consumidores e estabelecem mecanismos de reclamações e queixas.

Sphere possui uma redação ainda mais alinhada com ideias de mercado e do capitalismo: ele refere-se a padrões de conduta humanitária que possibilitem o fortalecimento da economia local do país afetado. O documento ainda faz referência à população afetada como potenciais consumidores, comerciantes e empreendedores. O documento refere-se à possibilidade de remunerar as pessoas envolvidas com as necessidades humanitárias com dinheiro, cartões de crédito e até comida. O documento refere, por exemplo, que a remuneração dos locais empregados pela ação humanitária não pode impactar negativamente a economia local. Ainda no aspecto relacional, o documento prevê padrões de treinamentos a serem providos às populações necessitadas.

Pergunta 3: que valores expressivos as palavras apresentam? Essa pergunta tem por objetivo identificar a significância ideológica de valores expressivos contidos no texto. Os documentos possuem primordialmente valores expressivos vinculados à ação humanitária, aos direitos humanos, ao direito de receber auxílio humanitário e de prestar a assistência. As expressões comumente utilizadas para esse fim incluem “proteção” e “assistência” (às pessoas afetadas), “garantia” (de direitos), “cessação” (de violações e sofrimento). Contudo, como já visto acima, em várias passagens principalmente de HAP e *Sphere* há palavras com valores expressivos ideologicamente comprometidos com uma ideia de economia de mercado, essencialmente capitalista: consumo, *stakeholder*, cliente, financiador, doador, mercado, economia, inflação, salário, emprego. Apesar disso, os 3 documentos defendem que a ação humanitária deva seguir os valores da imparcialidade, humanidade e independência.¹¹²

Pergunta 4: que metáforas são usadas? Metáforas são a representação de uma experiência por meio da alusão a outra experiência. Os documentos não trazem metáforas, provavelmente por se tratar de documentos com feição normativa.

Pergunta 5: que valores experienciais as características gramaticais do texto possuem? As formas gramaticais da linguagem codificam relacionamentos e acontecimentos do mundo, suas circunstâncias espaciais e temporais e modo de ocorrência. Os valores experienciais

¹¹² Curiosamente, CICV e *Sphere* não trazem o valor da neutralidade como princípio da ação humanitária, ao contrário do HAP.

apresentados pelas características gramaticais estão vinculados à ação humanitária em si. Os documentos referem à ação humanitária como resposta a hipóteses de conflitos armados e desastres naturais, embora esta pesquisa esteja centrada na hipótese de conflitos armados. Num segundo plano, os documentos contemplam relacionamentos específicos ao declarar quem pode se engajar em ação humanitária. Aqui há uma distinção no modo em que os documentos estão redigidos: o documento do CICV é preponderantemente voltado para o corpo de profissionais (empregados ou não) que atuam em nome do CICV, embora o modo como redigido o documento encoraja outras ONGs a adotar os mesmos padrões. Além disso, o documento contém um capítulo para definir padrões no relacionamento do CICV com países doadores. Já os documentos da HAP e *Sphere* delimitam padrões e indicadores para a ação humanitária e referem temas de relacionamentos tanto entre as organizações (HAP e *Sphere*) e beneficiários da ação humanitária, como entre eles e doadores. Os 3 documentos tratam a necessidade de assistência humanitária como resultados de conflitos armados que coloquem pessoas em estado de fragilidade no que se refere a seus direitos humanos. Os documentos não fazem alusão aos motivos ou às circunstâncias dos conflitos armados, tampouco a questões relativas à licitude de conflitos armados. Eles partem da situação de vulnerabilidade dos necessitados como posta, independentemente de suas causas.

Pergunta 6: quais valores relacionais as características gramaticais do texto possuem? Essa pergunta tem por objetivo identificar as relações sociais que o discurso pretende criar entre os participantes a partir das características gramaticais do texto. Essa pergunta pode ser respondida em conjunto com as perguntas 9 e 10 do método de Fairclough (“9. Que convenções de interação são usadas no texto?” e “10. Quais estruturas de larga escala o texto possui?”). As respostas a essas perguntas são bastante diferentes para o documento do CICV em relação aos demais. Isso porque o documento do CICV está redigido no futuro, declarando o que seus agentes farão e o que não farão. São formulações como essa: “Nós daremos atenção especial a preocupações ambientais na preparação e gerenciamento de nossos programas de assistência”. Eventualmente, em menor escala, o documento do CICV usa a expressão em inglês “*shall*”, que traz uma conotação de obrigação, assim: “Nós devemos respeitar a cultura da população afetada”. Nessa linguagem, as principais relações que o documento do CICV parece pretender criar entre seus agentes humanitários e a população afetada são, primeiramente, aquelas envolvidas na prestação humanitária *per se*. Mas o documento também refere que o CICV procurará desenvolver as capacidades locais, empregar

peças locais, envolver os necessitados no planejamento e gerenciamento dos programas, auxiliar os beneficiários na criação de condições para seu futuro desenvolvimento e sustentabilidade. Por fim, o documento declara que o CICV assume as responsabilidades do documento tanto perante os beneficiários quanto os doadores.

O documento da HAP não possui a mesma forma gramatical de redação. Ele não declara o que as agências que o adotam ou por ele certificadas farão ou não farão. Ele estipula padrões e associa a esses padrões algumas ações que precisam ser feitas. Para garantir a entrega dessas ações, o documento prevê as responsabilidades das organizações na prestação da ação humanitária. Na maioria dos casos, o documento está redigido de forma a colocar os beneficiários da assistência humanitária como titulares de direitos, como por exemplo: “Comunidades e pessoas afetadas pela crise podem esperar a entrega de assistência com melhorias na medida em que as organizações aprendam e reflitam sobre experiências anteriores” ou “Comunidades e pessoas afetadas pela crise recebem assistência apropriada a suas necessidades” ou “Comunidades e pessoas afetadas pela crise têm acesso à assistência humanitária que precisam no momento certo”. Dentre os padrões previstos no documento da HAP, ressalta-se aquele que impõe ampla e frequente comunicação com a população afetada, inclusive com a garantia de que se lhes oportunize reclamar da ação humanitária que está a receber. O documento coloca os beneficiários da assistência humanitária como se titulares de direitos positivados fossem, o que fica ainda mais evidente com a previsão clara de que os beneficiários possuem direito a um canal de reclamações e opiniões e que devam participar do processo de tomada de decisões a respeito dos programas assistenciais.

Já o documento de *Sphere* prevê direitos fundamentais dos destinatários, como, por exemplo, o direito de receber assistência humanitária, o direito de viver com dignidade, o direito de ser protegido durante conflito armado. Num segundo momento, o documento prevê quatro princípios de proteção: não expor os afetados a mais exposição, garantir o acesso das pessoas à assistência imparcial, proteger as pessoas de violência física e/ou psicológica, assistir as pessoas no que se refere a seus direitos, medicamentos e recuperação. Ao explorar os padrões, o documento de *Sphere* afasta-se do padrão do documento da HAP, no sentido de que ele não contempla a população afetada como sujeito de direitos, mas como necessitada e vulnerável. O documento está voltado para as agências e organizações que pretenderem a ele aderir e as ações recomendadas estão referidas no documento desde o ponto de vista dessas organizações frente às necessidades da população alvo da ação humanitária. Um exemplo

disso está no seguinte padrão: “A resposta humanitária atende as necessidades detectadas da população afetada em relação ao contexto, aos riscos e às capacidades da população afetada e do Estado em questão de se recuperarem”. De outro lado, o documento coloca o Estado afetado como titular de responsabilidades primárias e as agências humanitárias sempre como responsáveis secundárias. Por exemplo, o documento declara ser responsabilidade dos Estados fornecer resposta humanitária imediata, proteger as pessoas e garantir sua recuperação.

Pergunta 7: que valores expressivos as características gramaticais do texto possuem? Essa pergunta tem por objetivo identificar a significância ideológica contida nas características gramaticais do texto. Essa pergunta está respondida acima, quando se analisou os principais verbos utilizados pelos documentos. Enquanto o CICV se expressa por meio de compromissos de seus próprios agentes em termos do que farão e do que não farão, HAP coloca a população afetada pelo conflito armado como autênticos titulares de direito e *Sphere* dirige-se gramaticalmente às agências que decidem aderir a seus padrões. A principal questão aqui é menos gramatical e mais voltada para a ordem do discurso *per se*, como se analisará no próximo capítulo a respeito do discurso internacional no contexto do fim da Guerra Fria.

Pergunta 8: como frases simples são vinculadas no texto? Essa pergunta tem por objetivo identificar os valores utilizados pelo texto para a vinculação de ideias, isto é, quais conectores formais são usados. A razão de ser dessa pergunta está na possibilidade de haver no texto relações de causa e efeito que podem ser tidas como premissas naturais da relação social em questão, mas esconder ideologia. No caso dos documentos analisados, não são exatamente as características gramaticais do texto que podem revelar premissas ideológicas, senão que as ordens do discurso envolvidas. Isso será objeto de análise no último capítulo, quando será explorada a etapa da “explanação” do discurso humanitário.

Uma segunda etapa, ultrapassada a etapa da produção dos textos aqui analisados, é a que se refere à sua interpretação. A interpretação pressupõe a presença das premissas ideológicas e não há meios para a exclusão dessas premissas nessa etapa. A relação entre texto e estruturas sociais é indireta, mediada primeiramente pelo próprio discurso do qual o texto é uma parte integrante, na medida em que os valores das figuras textuais apenas se tornam socialmente operativos quando são incorporados na interação social. É nesse contexto de interação social, por sua vez, que os textos são produzidos e interpretados a partir de

premissas ideológicas. Esse processo discursivo e sua dependência em relação a tais premissas é que são objeto dessa etapa de interpretação. Num segundo momento, a relação entre texto e estruturas sociais é mediada pelo contexto social do discurso, na medida em que os discursos nos quais esses valores são incorporados apenas se tornam socialmente operativos como partes de processos institucionais e sociais de luta, e porque premissas ideológicas do discurso estão relacionadas a relações particulares de poder. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 141).

Fairclough vê o processo de interpretação a partir de 3 passos: a apreensão do texto em seu aspecto linguístico, a atribuição de significado e a verificação da coerência do texto (seja em relação ao texto integralmente, seja em relação a partes do texto). Esse processo de interpretação não se restringe ao texto apenas, abrangendo também o contexto. Isto é, o contexto conduz a tipos de discursos, identificados por Fairclough como discursos envolvendo conteúdos, pessoas, relações e conexões sociais. Nessa última hipótese (conexões sociais), o processo de interpretação procura estabelecer ou vislumbrar os objetivos institucionais ou burocráticos do discurso.

A interpretação do texto exige responder às seguintes perguntas:

1. Contexto: qual interpretação os participantes estão atribuindo ao contexto situacional do discurso?
2. Tipo de discurso: que tipos de discurso estão sendo formulados (e assim quais regras, sistemas, princípios, gramática, coesão, etc.)?
3. Diferença e mudança: as respostas às questões 1 e 2 são diferentes para os participantes distintos? E suas percepções sobre essas perguntas mudam durante a interação?

Por meio dessas perguntas, o processo de interpretação procura explicitar o que usualmente é implícito no discurso: sua dependência em relação a premissas implícitas que se relacionam com ideologia e que formatam o discurso. A interpretação, contudo, não tem por objetivo explicar as relações de poder e de dominação e as ideologias em si que são construídas nessas premissas e que fazem do discurso um espaço de luta social. Isso é tarefa da fase da explanação do discurso, a ser tratada mais adiante.

A primeira pergunta refere-se a qual interpretação os participantes atribuem ao contexto situacional do discurso. Primeiramente, é necessário definir “contexto situacional”: para Fairclough, essa expressão designa o resultado da interpretação que se faz da ordem social a partir dos elementos de que o intérprete dispõe, aí incluindo elementos externos (fatos e dados) e internos (seu próprio conhecimento e sua própria representação da ordem social). Assim, a interpretação que as organizações CICV, HAP e *Sphere* atribuem ao contexto situacional do discurso liga-se necessariamente ao estado de necessidade e vulnerabilidade da população afetada e ao imperativo da assistência como decorrência de direitos fundamentais.

Os conflitos ocorridos no pós-Guerra Fria preponderantemente se deram no interior de Estados soberanos entre forças internas, ao contrário de conflitos armados anteriores, em que Estados lutavam entre si. Essa, aliás, foi a premissa fundamental da doutrina, antes analisada, da “Responsabilidade de Proteger”. Nesse casos, a soberania e a autodeterminação dos povos possibilitam violações a direitos humanos, servem de cortina para a atuação de déspotas que se utilizam do aparato estatal, militar e repressor para o atingimento de objetivos escusos. Isso porque há uma clara distinção entre o poder soberano e a população, e outra clara distinção entre o governo interno (e suas relações com a população) e a situação da comunidade internacional, marcada pela inexistência de uma autoridade central sobre os Estados soberanos. Isto é, enquanto internamente o soberano ou forças emergentes exercem autoridade suprema dentro dos seus limites territoriais, no âmbito internacional não há autoridade suprema resolvendo disputas entre Estados ou impondo normas de conduta. Esse arranjo facilita o abuso do poder dentro dos Estados, tolhendo-se a participação das pessoas nos processos de tomadas de decisão e concentrando a autoridade nos governos. (WEINERT, 2007, p. 12). Não é por acaso que Agamben situa o soberano, “ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico”, na medida em que ele pode, agindo conforme o direito, suspender a validade do próprio direito, decretando o estado de exceção. (AGAMBEN, 2010).

Situações como essas colocam em cheque a pretensão universalista dos direitos humanos, a promessa de dignidade e respeito a todas as pessoas. Colocam indivíduos, grupos e, por vezes, inteiras populações, reduzidos à luta pela mera sobrevivência. Presencia-se, nesse contexto, o conceito de “vida nua” de Giorgio Agamben, na medida em que as vítimas dessas atrocidades encontram-se em total vulnerabilidade, sem qualquer poder de escolha a respeito de como querem viver, que tipo de assistência querem receber e como querem recebê-la. Não raramente, são pessoas que vivem num ambiente que não tem forma legal, um

“estado de exceção” que não encontra regramento ou fundamento em qualquer sistema juridicamente estabelecido, porque já rompido. Em regra, trata-se de espaços que se opõem ao estado normal, terras de ninguém, onde tudo pode e nenhum comportamento é regulamentado adequadamente, um espaço “entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida”. (AGAMBEN, 2005).¹¹³

A interpretação de CICV, HAP e *Sphere* a respeito do contexto situacional parece estar associada a essa ideia de “vida nua” da população a que se dirige a ação humanitária, no sentido que Agamben atribui a esse termo. A vulnerabilidade e o estado de necessidade deixam as populações afetadas carentes do mínimo para sobreviver e nesse contexto situacional é que a ação humanitária está destinada a ocorrer. Isso está em sintonia com as premissas da doutrina, vista acima, da Responsabilidade de Proteger, que flexibiliza a força da soberania estatal. Isso porque a soberania popular se sustenta na ideia de que a autoridade do soberano emana da vontade ou do consentimento da população, premissa essa que anexa a soberania a (um único) Estado-Nação, desprestigiando a diversidade humana e promovendo a tendência de homogeneização de discurso e de normatização, silenciando assim as minorias.¹¹⁴ A consequente desvinculação dos direitos e liberdades individuais em relação ao bem comum decorre do grau de dependência das políticas públicas em relação à vontade da maioria. (WEINERT, 2007, p. 14).

Dados estatísticos amparam esse ponto de vista: havia mais de 9 milhões de refugiados no mundo na primeira década dos anos 2000, estando praticamente a metade desse contingente no continente africano. Estima-se que entre 60% e 75% desses refugiados jamais receberam assistência internacional formal ou tiveram a oportunidade de se instalar em campos “oficiais” para refugiados. A maioria se movimenta entre campos informais e temporários para refugiados ou se dispersa nas comunidades locais (ELFORD, 2008, p. 12). Esse fenômeno “põe em crise a ficção originária da soberania moderna. Exibindo à luz o

¹¹³ Inúmeros são os exemplos de crises verificadas no interior de Estados soberanos que demandaram intervenção por parte da comunidade internacional em prol dos direitos fundamentais de parte da população daqueles Estados, dentre os quais podem ser citados, mais recentemente, os casos da Líbia e da Costa do Marfim.

¹¹⁴ Verifica-se, nesse sentido, que o exercício da soberania se dá nem sempre por meio do esquema da submissão contratual dos cidadãos. O Estado contemporâneo governa como entidade soberana, deixando a população sujeita à vontade do soberano, no sentido de que pessoas são simultaneamente incluídas e excluídas da ordem jurídica estabelecida. O Estado decide como as pessoas, dentro de seus limites territoriais, adquirem direitos, nem sempre garantindo esses direitos e muitas vezes permitindo que alguns tenham parcialmente seus direitos reconhecidos e outros não tenham direito algum. O controle que o Estado contemporâneo exerce sobre a vida das pessoas é a base da soberania (ELFORD, 2008, p. 12).

resíduo entre nascimento e nação, o refugiado faz surgir por um átimo na cena política aquela vida nua que constitui seu secreto pressuposto”. (AGAMBEN, 2010).¹¹⁵

A própria doutrina da Responsabilidade de Proteger procura se apoiar nessa relação entre as declarações de direitos com a soberania. É que as declarações de direitos situam-se no momento de “passagem da soberania régia de origem divina à soberania nacional”. Essa passagem também marca o nascimento do cidadão, que toma o lugar do súdito. É dizer, o fundamento da soberania no Estado contemporâneo não está no sujeito político livre e consciente, mas na sua vida nua, o súdito que se torna cidadão justamente porque acima dele está uma soberania (AGAMBEN, 2010). É por isso que, para Agamben a soberania contemporânea encontra raízes nas tradições democráticas, não em tiranias absolutistas. O Estado de Exceção corresponde à suspensão do esquema jurídico válido por uma permissão que esse mesmo esquema autoriza. É o direito permitindo que ele mesmo seja suspenso por ato do soberano.¹¹⁶ Nesse contexto é que se concebe a soberania como o ponto de contato do político e do jurídico: os sistemas jurídicos ocidentais se apoiam funcionalmente na articulação entre um elemento jurídico normativo (*potestas*) e outro político (*auctoritas*), do que resulta o alicerce ao direito. É aqui precisamente que o político toma conta da vida, onde se manifesta o biopoder: no espaço em que o poder decide sobre a vida, na estatização do biológico. (AGAMBEN, 2008).¹¹⁷

O contexto situacional da ação humanitária tal como visualizada nos documentos analisados refere-se ao espaço da vida nua, em que as populações afetadas não estão amparadas por um ordenamento jurídico válido e eficaz ou, mesmo que estejam, encontram-

¹¹⁵ Segundo Agamben, o refugiado deve “ser considerado por aquilo que é, ou seja, nada menos que um conceito limite que põe em crise radical as categorias fundamentais do Estado-nação, do nexa nascimento-nação àquele homem-cidadão, e permite assim desobstruir o campo para uma renovação categorial atualmente inadiável, em vista de uma política em que a vida nua não seja mais separada e excepcionada no ordenamento estatal, nem mesmo através da figura dos direitos humanos” (2010).

¹¹⁶ Nesse contexto, o Estado de exceção permite compreenderem-se as inter-relações entre religião e política no Ocidente, desde as origens gregas e romanas. Aliás, aqui Agamben explica que o poder garantido ao Senado Romano de suspender o Direito não decorria nem do *imperium* nem do *potestas*, mas do *auctoritas*, conceito jurídico mais amplo, ligado à ideia do *pater familias*, que tem autoridade para tornar válido ato de outrem que, por si só, não poderia praticar validamente aquele ato. (AGAMBEN, 2003).

¹¹⁷ Na medida em que os soberanos ocidentais encontram modelos jurídicos que os habilitam com poderes de tal forma postos que possam permanentemente tomar decisões sobre as exceções, dá-se a perpetuação do Estado de Exceção. A “aplicação do direito” se confunde com a “força do direito”. As populações ficam sujeitas ao poder do Estado e essa sujeição passa a substituir o exercício democrático da cidadania. Com isso, cresce a violência estatal, seja na tortura de inimigos combatentes, seja na privação das garantias mínimas ligadas ao devido processo legal, na suspensão de liberdades, etc. Trata-se de um contexto em que a soberania se apodera de uma talvez imaginária emergência para criar um Estado de Exceção por meio do qual se governa subjugando a população a uma vida nua. (TAYLOR, 2009, p. 312).

se diante de violações das garantias mais elementares frente a conflitos armados, dentre as quais avulta o direito de viver.

A segunda pergunta a que se refere a fase de interpretação do discurso indaga a respeito dos tipos de discurso que estão sendo formulados. A preocupação aqui é desvendar três categorias textuais que ajudam a compreender a visão de mundo do discurso. Primeiramente, deve-se identificar no texto aquilo que Fairclough denomina de *schema*: modos de comportamento social, ou seja, a representação de um tipo particular de atividade, a ser desenvolvida com elementos previsíveis em uma sequência também previsível. Num segundo momento, deve-se identificar as “molduras” do discurso, que seriam as entidades que estão, segundo o discurso, envolvidas nas atividades encontradas no *schema*, ou seja, as entidades envolvidas no comportamento social visualizado no discurso. Por fim, necessário é identificar os sujeitos envolvidos nessas atividades e quais relações sociais o discurso visualiza para esses sujeitos. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 158).

Está muito claro nos textos em análise que há pelo menos dois modos de comportamentos sociais em sentido amplo: as doações e provisão de fundos para a realização da ação humanitária, de um lado, e a prestação da ação humanitária em si, de outro. É claro que os documentos preveem mais do que a prestação humanitária em si, pois têm por objetivo estabelecer padrões de qualidade e definir responsabilidades nesse processo. Contudo, esses padrões não aparecem nos textos como relacionamentos sociais em si: do modo como redigidos e para efeitos de interpretação dos textos, eles referem-se à “qualidade” da ação humanitária.

De outro lado, as entidades envolvidas no comportamento social visualizado no discurso são, em um primeiro momento, os agentes humanitários de um lado e as populações afetadas de outro. Contudo, neste particular os documentos possuem redação ampla e não definem quais são os tipos de organizações que podem ou devem aderir aos padrões neles incorporados. O documento do *Sphere*, por exemplo, refere que os desenvolvimentos mais recentes da ação humanitária têm demonstrado um aumento no número de entidades envolvidas na prestação da assistência humanitária. Enquanto tradicionalmente se envolviam primordialmente ONGs internacionais específicas, mais recentemente tem-se verificado a presença de agências governamentais e intergovernamentais e até mesmo forças militares. Ainda em relação às entidades envolvidas no comportamento social específico da ação

humanitária, os documentos fazem referência expressa aos doadores e financiadores dos projetos respectivos, no sentido de reconhecer a responsabilidade das entidades envolvidas para com seus financiadores.

Já em relação aos sujeitos envolvidos, deve-se levar em consideração principalmente a definição dos destinatários da ação humanitária em relação a seus agentes: embora não tenham força jurídica vinculativa, os documentos estabelecem direitos das populações afetadas e dos deveres dos governos locais do Estados afetados, ao mesmo tempo em que estabelecem deveres a serem observados pelos responsáveis pela ação humanitária.

Essas definições são importantes para a fase de explanação dos documentos analisados, ocasião em que se procura desvendar o projeto hegemônico mais amplo que se utiliza da ação humanitária como instrumento.

Por fim, a última pergunta da fase de interpretação refere-se a diferenças e mudanças: as respostas às questões 1 e 2 são diferentes para os participantes distintos? A razão de ser dessa pergunta está, segundo Fairclough, na possibilidade de que participantes mais poderosos imponham suas interpretações aos participantes menos poderosos. (FAIRCLOUGH, 1989, p. 162). Nesse sentido, duas observações são pertinentes. A primeira é de que, embora pretensamente universais, os documentos analisados foram produzidos por pessoas vinculadas à ação humanitária preponderantemente provenientes do hemisfério norte (Europa e América do Norte) e ocidentais. Assim, os documentos refletem a lógica e o modelo de pensamento ocidentais de países industrializados do norte do planeta, com suas especificidades culturais e financeiras. Muitos dos padrões de *Sphere*, por exemplo, são desenvolvidos a partir de conceitos de engenharia alinhados com o desenvolvimento dos países dos quais são provenientes os participantes do projeto. Isso prejudica o balanço do poder já entre os agentes humanitários, na medida em que agências e governos africanos e asiáticos, por exemplo, enfrentam dificuldades naturais na condução da ação humanitária segundo tais padrões. A segunda observação em relação a diferenças e mudanças relaciona-se à percepção das populações afetadas em relação aos textos. Todos eles referem o dever de garantir-se a participação das populações afetadas na identificação das ações humanitárias e na sua administração. Contudo, os padrões pré-definidos nos documentos possuem modelo de redação tão fechados (*Sphere* e HAP), que a participação da população afetada pode restar inapta ao fim declarado nos documentos. Por um lado, isso se deve ao fato de que uma maior

ou menor participação não poderá ter o condão de alterar os padrões previstos nos documentos, tornando inócua a participação. Por outro lado, a participação pode em alguns casos trazer mais danos às populações afetadas do que benefícios, tal como ocorreu na Colômbia, em que a população deslocada de seus lares se recusou sistematicamente a fornecer seus nomes como condição para beneficiar-se da ação humanitária por temer retaliações posteriores por parte de forças internas. Essas duas observações servem apenas para exemplificar diferenças na interpretação dos documentos já registradas academicamente. (DUFOUR, *et all*, 2004, 137).

4.2 A Dialética do Discurso Humanitário Politizado: a explanação dos textos

A fase de explanação do discurso, segundo a metodologia de Fairclough, parte da premissa fundamental de que o discurso é parte do processo social, como prática social, sendo determinado por estruturas sociais. Ele é determinado por estruturas sociais e produz efeitos nas estruturas sociais, sendo sustentado ou alterado pelas estruturas sociais. Essas determinações sociais são mediadas pelas premissas ideológicas que, por sua vez, também são influenciadas pelas estruturas sociais. Há, portanto, um processo dialético entre discurso e estrutura social, que mútua e reciprocamente se influenciam. As relações de poder que estão na base das estruturas sociais ensejam lutas sociais, seja para a busca do poder seja para a manutenção do poder. Assim, a explanação envolve conceber o discurso como parte de um processo de luta social, que tem nas relações de poder sua matriz, revelando-se possível ver o discurso tanto do ponto de vista das estruturas que os formaram quanto do ponto de vista da sua determinação social. Isto é, discursos podem ser vistos como parte do processo das lutas sociais e serem contextualizados no contexto mais amplo (e não discursivo) dessas lutas pelo poder, mas ao mesmo tempo eles podem ser vistos como efeitos dessas lutas. Esse enfoque permite vislumbrar a dialética da prática discursiva: ela está amparada numa estrutura do discurso (passado) e nesse sentido determinada por relações de poder e pode também ser determinante para a configuração de novas relações de poder (futuro). (FAIRCLOUGH, 1989, p. 163).

Essa fase de explanação do discurso, considerando que ele pode ser determinante ou determinado pela ordem do discurso, leva em consideração premissas específicas a respeito de aspectos culturais, relações sociais e identidades sociais, todos condicionados por relações de poder. Essas premissas contribuem para manter ou mudar tais relações de poder: elas são

vistas ideologicamente. A partir desse conceito é que as 3 perguntas das fases de explanação são formuladas:

Pergunta 1: determinantes sociais: quais relações de poder ajudam a formatar esse discurso?

Pergunta 2: ideologias: quais elementos do discurso possuem um caráter ideológico?

Pergunta 3: como o discurso se posiciona em relação às lutas pelo poder? Ele contribui para sustentar ou alterar relações de poder já existentes?

A pergunta 1 trata das relações de poder que ajudam a formatar o discurso. Em outras palavras, essa pergunta destina-se a procurar desvendar a ordem do discurso, a estrutura social como determinante do discurso e influenciada por específicas relações de poder (em oposição à terceira pergunta, que trata do discurso como determinante de novas relações de poder).

A ordem do discurso em que redigidos os documentos analisados está marcada pelo fim da Guerra Fria. Nesse contexto, é importante observar a construção dessa estrutura histórica pelo menos a partir da Segunda Guerra Mundial, após a qual os Estados Unidos da América proveram auxílio econômico para a recuperação da Europa Ocidental e do Japão como contramedida ao poder ideológico da União Soviética. Ainda que as economias de Japão e dos países da Europa tenham crescido em relação à economia e produtividade norte-americana, eles permaneceram dependentes da proteção norte-americana. A queda do bloco soviético, a seu turno, levou os Estados Unidos da América a exibir incontestável supremacia militar, embora sua economia tenha passado a depender da Europa e do Japão. Ainda assim, a força militar e política norte-americanas predominaram no cenário internacional, incluindo a OTAN e seus membros, o que permitiu que a concepção norte-americana de ordem mundial fosse imposta globalmente. (COX, 2002, p. 35).

Os conflitos armados do pós-Guerra Fria (guerra do Golfo, Balcãs e Afeganistão) não ameaçaram essa visão norte-americana de ordem global. O poder militar norte-americano assumiu a liderança da coalisão da OTAN com objetivo de reestabelecer a ordem. A predominância norte-americana no cenário militar gerou suporte econômico, político e militar provindo de seus aliados. Eventuais fragilidades econômicas norte-americanas não

ameaçaram seu poder no cenário global e ainda o fortaleceram, pois as relações de auxílio para com os Estados Unidos da América passaram a ser tributárias: os norte-americanos passaram a tomar decisões sobre o uso da força militar e ao mesmo tempo contar com ajuda financeira e militar dos aliados. A guerra contra o terrorismo incrementou ainda mais o poder norte-americano: a força militar global se transformou em poder de polícia global, com prisões e caçadas a terroristas. O discurso de poder, nesse momento histórico, é assim exemplificado por Cox (2002, p. 35):

A guerra contra o terrorismo trouxe com ela um espectro de um novo poder de polícia reforçando o poder militar. Prisões e detenções preventivas juntamente com poderes extensivos de vigilância geraram a imagem de um Estado e sociedades panópticos. A polícia vem usando métodos violentos e preventivos em ataques contra protestantes massificados. A manipulação do consenso através do uso da ação militar e policial como se se tratasse da busca de princípios morais elevados, a evocação do patriotismo para excluir ou marginalizar a discórdia, e o erigir de um novo tipo de procedimento para a punição dos ofensores, contribuem para a transformação do Estado e da sociedade de um modelo politicamente liberal para uma coletividade opressora, autoritária e disciplinar.¹¹⁸

Esse momento histórico, portanto, se apresenta com uma concentração do poder global: os Estados Unidos da América assumiram a liderança de um modelo global econômico e militar, ancorado no modelo de aliança da OTAN, atingindo praticamente todo o mundo. O poder militar norte-americano, assim consolidado já após a Segunda Guerra Mundial, sustenta a ordem econômica global, contendo e destruindo eventuais forças antagônicas, especialmente após o fim da Guerra Fria. A ONU e outras agências internacionais passaram a desempenhar uma função praticamente subordinada a esse poder centralizado, que estabeleceu uma série de normas de comportamento, cuja observância ele está preparado para impor. Valores aparentemente inquestionáveis são utilizados para amparar essas normas: democracia, direitos humanos, proibição do genocídio, por exemplo. (COX, 2002, p. 41).

¹¹⁸ Tradução livre de: “The war against terrorism has brought with it the spectre of a new police power reinforcing military power. Preventive arrest and detention together with extensive powers of surveillance generate the image of an emerging panopticon state and society.⁹ Police have been using violent methods and pre-emptive strikes against protesters in mass demonstrations. The manipulation of consent through the casting of military and police action as the pursuit of high moral principles, the evoking of patriotism to exclude or marginalise dissent, and the erecting of new ‘Star Chamber’-type judicial proceedings to punish offenders, together contribute to the transformation of state and society from a politically liberal towards an authoritarian, disciplinary and repressive collectivity”.

As circunstâncias de produção dos textos analisados incluem ainda uma série de operações humanitárias militarizadas, em alguns casos sem autorização do Conselho de Segurança da ONU ou com autorização posterior. São casos já aqui referidos (ex-Iugoslávia, Ruanda). Nesse contexto de configuração do poder global é que os documentos foram produzidos por agentes humanitários provenientes da Europa Ocidental e da América do Norte em sua grande maioria.

A segunda pergunta da fase de explanação do discurso indaga a respeito de quais elementos do discurso possuem um caráter ideológico. Primeiramente, cumpre destacar que Fairclough passou a atrelar o conceito de ideologia com o de hegemonia, também propondo uma releitura da obra de Gramsci, adaptada à Teoria da Análise Crítica do Discurso. Nesse sentido, o autor concebeu a política como sendo a luta pela hegemonia, através de um modo particular de conceituar o poder como dependente do consenso ou pelo menos aquiescência no lugar do recurso ao uso da força. Assim, para o autor, a luta hegemônica entre forças políticas pode ser vista, em parte, como disputas sobre suas representações de mundo e seus esforços para que essas representações de mundo possuam status universal. Globalização, direitos universais e padronizações como a que aqui se estuda são exemplos de luta hegemônica. (FAIRCLOUGH, 2003, p. 45).

Para Fairclough (2003, p. 218), ideologias são

Representações de aspectos do mundo que contribuem para estabelecer e manter relações de poder, dominação e exploração. Elas podem ser divulgadas por meio de interações (portanto nos gêneros) e inculcadas por meio de identidades (portanto nos estilos). A análise de textos (incluindo talvez especialmente as premissas dos textos) é um importante aspecto da análise ideológica e crítica, desde que esteja contida numa análise social mais ampla dos eventos e das práticas sociais.¹¹⁹

O autor vincula a ideia de ideologia a relações assimétricas de poder, portanto caracterizadas pela dominação. O discurso, nessa linha conceitual, é ideológico no sentido de que se ampara em premissas inquestionadas que contribuem para a reprodução dessas relações de poder. (FAIRCLOUGH, 1995, p. 18).

¹¹⁹ Tradução livre de: “Ideologies are representations of aspects of the world which contribute to establishing and maintaining relations of power, domination and exploitation. They may be enacted in ways of interacting (and therefore in genres) and inculcated in ways of being or identities (and therefore in styles). Analysis of texts (including perhaps especially assumptions in texts) is an important aspect of ideological analysis and critique, provided it is framed within a broader social analysis of events and social practices.

A partir dessa concepção, os textos analisados contêm uma série de premissas que aparentemente são autoevidentes, inquestionáveis e que por isso mesmo amparam uma visão da ordem mundial particularizada e não neutra. A ideia de um imperativo humanitário como sendo um valor universal é uma dessas premissas. Analisar essa premissa, entretanto, não significa que ela esteja incorreta ou que ela seja questionável. O caráter ideológico não está nessa premissa isoladamente considerada, pois não seria defensável afirmar-se que o imperativo humanitário não deva ser universal ou que vidas humanas não devam ser protegidas. O que se pode questionar, contudo, é se os padrões humanitários adotados nos documentos decorrem naturalmente da premissa maior do imperativo humanitário ou se a definição dos padrões e dos princípios postos nos documentos refletem uma mera escolha de seus redatores.

Quando se analisa os documentos de HAP e *Sphere*, percebe-se que estão construídos a partir de uma declarada conexão entre direitos das populações afetadas e padrões mínimos a serem observados pela assistência humanitária. Esses padrões mínimos, como já se viu, dizem respeito à qualidade da ação humanitária, bem como a circunstâncias a serem observadas no fornecimento de água, higiene, assistência nutricional, abrigo, saúde, etc. Entretanto, os documentos não explicam suficientemente a suposta relação de causa e efeito entre os direitos humanitários que se pretende resguardar e os padrões adotados. Isto é, não há uma garantia de que a observância dos padrões conduza à preservação do Direito Internacional Humanitário. Exemplo disso está no comportamento do exército norte-americano no Afeganistão, onde afirma seguir os padrões de *Sphere*, ao mesmo tempo em que prisioneiros capturados no mesmo país (Afeganistão) são levados à prisão norte-americana em Guantanamo (Cuba) e não recebem o status de prisioneiros de guerra. Seguir o *Sphere*, nesse caso, não garante por si só observância plena do Direito Internacional Humanitário. De outro lado, a observância do Direito Internacional Humanitário não garante necessariamente que os padrões desses documentos serão garantidos, pois esses padrões não são consequências naturais e inafastáveis da aplicação do Direito Internacional Humanitário. (DUFOUR, et al, 2004, p. 129).

Uma vinculação entre padrões da ação humanitária e o Direito Internacional Humanitário que pretenda criar um mecanismo por meio do qual os padrões constituam meios de garantir o Direito Internacional Humanitário utiliza-se da estrutura jurídica para guiar a análise da população afetada. Como consequência, essa análise busca identificar quais direitos

foram violados e que ações devem ser implementadas para salvaguardar esses direitos. Esse tipo de análise, contudo, requer observância da concreta situação da população afetada, caso a caso, frente à estrutura jurídica em vigor, tanto internacional quanto interna do Estado afetado. Essa circunstância dificulta a definição de padrões aprioristicamente e indica que os padrões e a terminologia dos documentos não são neutros e universais. As prioridades estabelecidas na escolha dos setores envolvidos nos indicadores, em especial em HAP e *Sphere*, refletem uma cultura específica, associada a certos valores e modos de agir. São os valores e modos de agir dos seus redatores, provenientes do norte ocidental do planeta e financiado por governos e organizações da Europa e dos Estados Unidos da América. (DUFOUR, et all, 2004, p. 136).

Os valores da independência, imparcialidade e neutralidade também aparecem nos documentos como elementos tendentes a reproduzir a configuração de poder na ordem global. Esses valores estão diferentemente adotados nos textos: HAP refere que a ação humanitária segue os valores da neutralidade, humanidade, independência e neutralidade. *Sphere* declara que os valores da ação humanitária são a imparcialidade, independência e não partidarismo. Já o documento do CICV refere-se aos valores da independência, imparcialidade e não partidarismo. Há, contudo, uma circunstância desses documentos que relativiza sua eficácia como moldadores da ação humanitária *per se*: os documentos não são normas jurídicas vinculativas e, portanto, eles não podem ser impostos coercitivamente. Quando muito, poderiam atuar no esquema jurídico do Direito Internacional Público como fundadores do costume internacional. Mas não são tratados internacionais cuja inobservância por parte dos sujeitos aos quais se destinam os documentos poderia gerar uma responsabilização internacional. Consequentemente, os documentos atuam como instrumentos de retórica, são mais persuasivos do que impositivos. Essa circunstância atinge os valores da neutralidade, imparcialidade, independência, não partidarismo, na medida em que não podem ser impostos como obrigação jurídica em sentido estrito e, na prática, passa a verificar-se uma série de circunstâncias da ação humanitária que torna clara sua politização.¹²⁰

O envolvimento militar na ação humanitária, as constantes negociações entre agentes humanitários e partes envolvidas no conflito, as políticas humanitárias estatais, mais

¹²⁰ Embora HAP se destine a certificar ONGs que pretendam seguir seus padrões, uma visita no seu endereço na internet demonstra que apenas 17 dos seus 79 membros estão certificados (disponível em <<http://www.hapinternational.org/membership/members.aspx>>, consultado em 4 de julho de 2015).

especificamente a norte-americana, que já se iniciou no pós Segunda Guerra Mundial, são todas circunstâncias que demonstram a politização da ação humanitária e a consequente fragilização dos valores da neutralidade, imparcialidade, independência, não partidarismo. Isso demonstra o caráter ideológico da utilização desses valores no discurso humanitário: eles são trazidos aos textos como premissas inquestionadas, como elementos formadores da “aura sagrada” da ação humanitária que, ao ser manipulada politicamente, apenas aparenta ser ação desinteressada, neutra, independente, imparcial e não partidária.

O mesmo se pode dizer das ideias de que a ação humanitária deva atuar em prol do desenvolvimento dos Estados afetados e suas capacidades locais, com fomento das atividades empresariais locais e desenvolvimento de sua economia interna. Todos os documentos analisados referem-se a esse interesse. *Sphere* é ainda mais específico: ele traz orientações da micro e macroeconomia a serem observadas pelos agentes humanitários, alerta para efeitos tributários, econômicos e no mercado de trabalho no âmbito da assistência humanitária. Padrões tais permitem que agentes humanitários (aqui empregados no sentido mais amplo possível, incluindo, por exemplo, o exército norte-americano em suas mais de 200 iniciativas humanitárias anuais) imponham, manipulem ou influenciem o Estado afetado no sentido de criar instituições econômicas e modos de organização social e econômica alinhados com a ideologia do prestador da assistência.

Esse modelo de prestar assistência humanitária, quando alinhado com a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” e o respeito à soberania do Estado afetado, funciona muito bem como meio ao mesmo “colonizar” o Estado afetado para que desenvolva instituições econômicas alinhadas com o modelo econômico do interventor, como também controlar as pessoas e impedir, na medida do possível, que fluxos migratórios da população afetada possa causar problemas aos Estados vizinhos. Sob o pretexto de se estar prestando assistência humanitária, ao seguir os padrões dos documentos aqui analisados, Estados dominantes podem estar ajudando as pessoas, colonizando o Estado afetado e ao mesmo tempo garantindo que as populações afetadas não se constituirão em refugiados a desestabilizar socialmente Estados vizinhos.

Já no atinente à pergunta 3, que indaga a respeito de como o discurso se posiciona em relação às lutas pelo poder e como ele contribui para sustentar ou alterar relações de poder já existentes, necessário tecer algumas observações a respeito da ordem do discurso na prestação

do auxílio humanitário contemporâneo. A comunidade internacional tem registrado uma série de alterações no campo humanitário na última década. O próprio documento de *Sphere* faz expressa referência a respeito dessas mudanças, assim:

Um número de desenvolvimentos no setor humanitário e outras áreas relevantes cresceram nos últimos anos, abrangendo mudanças na natureza dos desastres e conflitos, assim como do trabalho humanitário. Os desenvolvimentos considerados na revisão desse documento incluem:

- crescente foco conceitual e operacional nas respostas locais e nacionais com a ideia de que as populações afetadas devem ser consultadas e as capacidades de resposta do estado afetado pela crise e agências e instituições nacionais devem ser fortalecidas;
- responsabilidade mais proativa na ação humanitária, particularmente em relação às populações afetadas, mas também coordenação mais proativa, incluindo dentro do processo de reforma humanitária (conceito de aglomeração), sob os auspícios da IASC;
- crescente foco em temas de proteção e respostas;
- consciência a respeito do crescimento de migração forçada decorrente de alterações climáticas, desastres induzidos e consciência de que a degradação ambiental aumenta a vulnerabilidade;
- o reconhecimento de que populações urbanas pobres crescem rapidamente e apresentam vulnerabilidades específicas, em particular relativas à economia, coesão social e espaço físico;
- novas formas de auxílio, como dinheiro e comprovantes de transferências e compras locais no lugar de importação de produtos *in natura* para a assistência humanitária;
- crescente reconhecimento de que a redução de riscos de desastres como um setor específico e uma nova abordagem;
- aumento no envolvimento militar na resposta humanitária, um grupo de atores não regidos originariamente pelos imperativos humanitários, exigindo o desenvolvimento de diretrizes e estratégias específicas para o diálogo civil-militar.

O Projeto *Sphere* inclui esses desenvolvimentos no documento conforme necessidade – em particular os temas emergentes de transferências de dinheiro, rápida recuperação e relações civis-militares.¹²¹

¹²¹ Tradução livre de: “A number of developments in the humanitarian sector and other relevant areas have arisen over the past few years, encompassing changes in the nature of disasters and conflicts, as well as of humanitarian work. The developments considered during the Handbook revision process include:

- a growing conceptual and operational focus on local and national responses with the awareness that affected populations must be consulted and the response capacities of the crisis-affected state and national agencies and institutions must be reinforced;
- more proactive accountability of humanitarian action, in particular accountability to affected populations, but also more proactive coordination, including within the humanitarian reform process (cluster approach), under the auspices of the Inter-Agency Standing Committee (IASC);
- an increased focus on protection issues and responses;
- increasing awareness of potentially large-scale forced migration due to climate change-induced disasters and an awareness that environmental degradation increases vulnerability;
- the recognition that poor urban populations are growing rapidly and that they have specific vulnerabilities, in particular related to the money economy, social cohesion and physical space;

Especial destaque merece não apenas a referência expressa a mudanças na ação humanitária recentemente, mas também à tendência, à qual se faz referência adiante, de moldar o modo de organização econômica dos países afetados por meio da assistência humanitária. A passagem do documento de *Sphere*, acima, é uma demonstração clara da politização do discurso humanitário: ele deixa de ser autônomo, independente e imparcial e passa a ser militarizado, preocupado com o desenvolvimento econômico do país afetado e com os fluxos de pessoas. Os documentos de HAP e CICV também possuem padrões voltados para o desenvolvimento local dos países afetados.

Naturalmente isso representa pelo menos uma alteração nos modos de concretização da ação humanitária: o discurso humanitário tradicional estava comprometido apenas com os mais elementares valores da vida humana em tempos de conflito armado: preocupado em garantir a vida em tais circunstâncias de adversidade, o discurso humanitário tradicional não abrangia temas voltados para o desenvolvimento do país afetado, distribuição de dinheiro, preocupação com inflação e efeitos da ação humanitária nos preços internos de bens e serviços. O foco era apenas garantir a sobrevivência das pessoas afetadas.

Os documentos aqui analisados mantêm o discurso de que a ação humanitária deva ser independente e autônoma. Firmam compromisso com a ação humanitária não partidária e descompromissada em relação à vontade política ou econômica dos doadores. Contudo, as aberturas e alterações no discurso verificadas desde o documento do CICV, mais conceitual e conservador, para o documento de *Sphere*, escrito para representar a opinião mais legitimada dos agentes humanitários mais influentes do mundo, demonstra que a reiteração daqueles valores inicialmente tão identificados com a ação humanitária tradicional não está alinhada com a prática humanitária contemporânea.

-
- new approaches to aid, such as cash and voucher transfers and local purchases replacing in-kind shipments of humanitarian assistance;
 - an increased recognition of disaster risk reduction as both a sector and an approach
 - an increased involvement of the military in humanitarian response, a set of actors not primarily driven by the humanitarian imperative, requiring the development of specific guidelines and coordination strategies for humanitarian civil–military dialogue;
 - an increased involvement of the private sector in humanitarian response requiring similar guidelines and strategies as the civil–military dialogue.
- The Sphere Project includes these developments in the Handbook as appropriate – in particular the emerging issues of cash transfers, early recovery and civil–military relations.”

Alguns exemplos da prática humanitária contemporânea demonstram sua politização e, conseqüentemente, a utilização da ação humanitária para fins políticos. O Departamento de Defesa norte-americano promove anualmente mais de 200 operações humanitárias internacionais, a maioria delas realizadas pelo exército norte-americano. Há uma série de programas autorizados pela legislação interna norte-americana, por exemplo, voltados para a prestação de auxílio humanitário por parte do exército daquele país. Dentre eles, pode-se citar o Programa Denton, destinado ao transporte de bens de entidades privadas na assistência humanitária. Esse transporte é realizado pelo exército norte-americano gratuitamente. Já um programa denominado *Excess Property*¹²² permite que o exército norte-americano disponha, prepare e transporte bens militares não letais a países afetados por crises humanitárias, com o fim de “promover desenvolvimento democrático e estabilidade regional, e desenvolver países na recuperação de conflito”.¹²³ Já o Programa de Assistência Humanitária destina-se a reformas em hospitais, construção de escolas, construção poços, melhorias em estruturas sanitárias, treinamentos de pessoas deslocadas no interior de outros Estados, repatriação de refugiados e auxílio humanitário em geral. Esse programa usualmente é desenvolvido com participação do exército norte-americano. Há um programa denominado “Programa de Assistência Cívica Humanitária”, que autoriza o exército norte-americano a promover assistência humanitária como parte integrante de programas de treinamentos no exterior. Normalmente esses treinamentos envolvem auxílio médico, dentário, veterinário em áreas rurais e projetos voltados para a área sanitária.¹²⁴

Essa prática está conceitualmente fora do contexto das normativas internacionais relativas à assistência humanitária, que determinam a obrigatoriedade de distinguir-se militares de civis em conflitos armados. A razão de ser dessa normativa é bastante evidente: quando se destacam os civis em relação aos militares, pode-se oferecer-lhes auxílio humanitário e garantir que não sejam confundidos com militares envolvidos no conflito. Quando militares prestam o auxílio humanitário, abrem-se as portas para a confusão de atores no conflito e principalmente para a dificuldade de aplicação do Direito Internacional Humanitário, pois militares recebem tratamento legal diverso de civis e de agentes

¹²² Tradução livre: “Excesso de propriedade”.

¹²³ Tradução livre de: “promote democratic development and regional stability, and enable countries to recover from conflict.” Retirado da página da internet do Departamento de Estado norte-americano <<http://www.state.gov/t/pm/iso/c21542.htm>>, consultado em 05 de julho de 2015.

¹²⁴ Todas as informações a respeito desses programas foram retiradas da página da internet do Departamento de Estado norte-americano <<http://www.state.gov/t/pm/iso/c21542.htm>>, consultado em 05 de julho de 2015.

humanitários. Militares são alvos legítimos no conflito armado, ao contrário de civis e agentes humanitários. Engajar forças militares na ação humanitária pode, em última análise, colocar em risco a própria população afetada, que fica ainda mais exposta ao conflito. Além disso, os militares envolvidos na ação humanitária poderão exigir receber o mesmo tratamento imposto pelas normas internacionais aos agentes humanitários.¹²⁵ Ainda assim, os próprios militares norte-americanos declaram adotar os padrões de *Sphere*, o que demonstra a intenção desses padrões de legitimar novos meios para manutenção das relações de poder na esfera internacional por meio da ação humanitária. (DRIFMEYER; LLEWELLYN, 2004).

A vulnerabilidade das populações afetadas e o estado de falência de instituições muitas vezes encontrado nos Estados receptores são elementos que naturalmente condicionam a relação entre receptores e prestadores da ação humanitária, configurando-se muitas vezes uma relação de poder. O que se verifica nos três documentos é uma legitimação dessa relação de poder por meio da ação humanitária. Isso fica mais claro quando se tem em mente a realização de ação humanitária militarizada, a qual se revela essencialmente impregnada pelo poderio militar de quem está a prestar a assistência.

A complexidade do cenário global no pós-Guerra Fria conduziu à utilização do auxílio humanitário como componente de política externa, dificultando o trabalho de agências autônomas que defendem uma ideia de ação humanitária independente. Novas relações de poder surgem dessa prática. Contribuições individuais de Estados para a assistência humanitária vêm tomando o lugar das contribuições multilaterais. Consequentemente, nessa relação mais direta dos doadores com as ONGs humanitárias, verifica-se uma maior influência dos financiadores nos aspectos mais práticos das ONGs, tais como planejamento e tomadas de decisões a respeito das operações em si. As ONGs deixam de ser, nesse contexto, autônomas e independentes, para assumir o papel assemelhado ao de “contratadas” dos Estados doadores. A percepção de sua neutralidade no campo da assistência humanitária tende a se alterar. Por outro lado, a adoção dos padrões dessa ou daquela agência passa a ser usado como legitimador da assistência humanitária, o que já se verificou em discursos do exército norte-americano quando, ao receber críticas a respeito de seu envolvimento em operações

¹²⁵ Segundo Dufour (2004, p. 139), a prestação humanitária realizada pelo exército norte-americano levou à morte de um agente humanitário do CICV. Em uma operação humanitária, o exército viu-se na contingência de engajar-se em conflito armado com membros do Talebã. Nesse conflito, o agente do CICV foi morto.

humanitárias, afirmou estar legitimado pela adoção dos padrões de *Sphere*. (DUFOUR, et all, 2004, p. 139).

Analisada a ação humanitária mais recente no campo, verifica-se também um apelo marcante daquilo que se passou a denominar de “negociação humanitária”. Historicamente, os valores de neutralidade, independência e imparcialidade da assistência humanitária funcionavam no campo como que passaportes para o aparato humanitário acessar as zonas de conflito. O não comprometimento com qualquer dos lados do conflito tinha o condão de garantir que os agentes humanitários fossem vistos apenas e tão somente como tal: agentes encarregados de prover auxílio às pessoas protegidas pelo Direito Internacional Humanitário. Contudo, vários foram os exemplos em que atores não estatais e governos se recusaram de assim conceber a ação humanitária, passando a rejeitar o apelo moral e jurídico da ação humanitária. São situações em que agentes humanitários encontram-se na necessidade de negociar com partes envolvidas nos conflitos armados e que se veem diante da dificuldade de distinguir se a negociação deve ser realizada ou não, quais bens, valores ou serviços podem ser objeto de negociações e quais resultados dessas negociações são aceitáveis. Normalmente o envolvimento em negociações acaba prejudicando a imparcialidade da assistência humanitária, na medida em que toda negociação envolve concessões entre os negociantes, o que tende a enfraquecer a capacidade dos agentes humanitários de planejar e prover a assistência baseada exclusivamente na necessidade. (GRACE, 2015, p. 3).

De outro lado, a própria negociação humanitária apresenta-se como uma espécie peculiar de negociação: grupos armados usualmente têm objetivos políticos, econômicos e militares, ao passo que agentes humanitários tem por objetivo apenas proteger as populações necessitadas. Nessas circunstâncias, nem sempre os agentes humanitários logram prestar assistência dentro dos valores da neutralidade, independência e imparcialidade, pois acabam sendo obrigados a aceitar resultados que agradem também aos grupos armados. A politização da ação humanitária, aqui, resta evidente, a partir da configuração de alguns desafios inerentes à negociação com grupos armados: primeiro, grupos armados frequentemente hostilizam agentes humanitários.¹²⁶ Segundo, os Estados, a seu turno, hostilizam agentes humanitários que negociam com grupos armados (atores não estatais), por considerar que o mero ato de

¹²⁶ No Afeganistão, Talebãs hostilizaram agentes humanitários por considerar que eles trabalhavam para “poderes universais que tomam o sangue dos muçulmanos”. Na Somália, membros do Al Shabaab declararam receio de que agentes humanitários fossem espões. (GRACE, 2015, p. 4).

dialogar com grupos armados lhes confere legitimidade. Terceiro, em muitas situações negociações com grupos considerados terroristas geram consequências jurídicas mais severas, na medida em que legislações internas e tratados internacionais criminalizam qualquer forma de contato com grupos considerados terroristas. (GRACE, 2015, p. 7). Segundo Burniske (2014, p. 10), algumas legislações antiterrorismo criminalizam atos que podem estar inseridos no contexto da ação humanitária. Por exemplo, prover assistência médica a civis ligados a organizações terroristas pode violar a legislação antiterrorismo norte-americana, que apenas permite o fornecimento de remédios, proibindo qualquer outro ato que a assistência humanitária pudesse envolver. Isso ocorreu na Somália, Síria e Mali, quando civis supostamente ligados a Al-Qaeda foram atendidos por médicos pertencentes a agências humanitárias em situações que colocaram a vida desses agentes humanitários em perigo, dada sua proximidade com o conflito e com o “inimigo”. Na Síria, médicos pertencentes a agências humanitárias foram presos por tratar pessoas ligadas a grupos terroristas.

Esse contexto específico relativo às negociações humanitárias que compõe a ordem do discurso contemplado nos três documentos aqui analisados é pressuposto não questionado pelas agências CICV, *Sphere* e HAP. Talvez fosse de se esperar do CICV um afastamento dessa prática, por adotar um documento mais conservador e aparentemente mais comprometido com os valores da assistência humanitária tradicional (independência, neutralidade e imparcialidade). Contudo, a agência realizou uma conferência específica para tratar do tema das negociações humanitárias em dezembro de 2013, conforme noticiou em seu próprio endereço na internet.¹²⁷ Do respectivo relatório ali divulgado, o CICV reconhece que tais negociações são inevitáveis, a ponto de a agência recomendar específicos comportamentos aos agentes humanitários quando envolvidos nesse tipo de situação, por exemplo no trato com Al-Qaeda e a necessidade de entender os atuais desenvolvimentos dessa organização, ou no tema das percepções de atores estatais e não estatais a respeito das negociações.¹²⁸

Negociações entabuladas entre agentes humanitários e grupos armados e/ou atores estatais estão no centro das disputas de poder que caracterizam os próprios conflitos. Elas

¹²⁷ Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/feature/2014/02-25-humanitarian-conference-dialogue-non-state-armed-groups.htm>>, consultado em 3 de julho de 2015.

¹²⁸ O CICV não só se envolve em negociações humanitárias como provê treinamentos a forças militares de determinados países. No endereço <https://www.icrc.org/en/document/mali-training-and-discipline-improve-army-ihl-compliance> (consultado em 4 de julho de 2015), o CICV divulga informações a respeito dos treinamentos que vem oferecendo às forças armadas de Mali.

colocam a assistência humanitária no centro dessas disputas, não ao lado delas, como posto no discurso humanitário dos documentos analisados, todos os quais fazendo alusão a valores como imparcialidade, neutralidade e independência. Há uma série de exemplos de negociações humanitárias ocorridas após o fim da Guerra Fria que podem demonstrar essa nova configuração da ação humanitária, diretamente envolvida nos conflitos e, portanto, politizada.¹²⁹

4.3 O Discurso Humanitário na Estrutura Histórica Internacional Contemporânea: o projeto hegemônico

A contextualização do discurso humanitário no esquema conceitual da teoria crítica de relações internacionais pressupõe um diálogo entre a ação humanitária inserida no discurso humanitário, bem como aquela dele decorrente, com as concepções de hegemonia internacional e bloco histórico. Relações sociais formam a base de ordens mundiais e qualquer pretensão de mudança estrutural na ordem mundial necessitará inevitavelmente de mudanças nas relações sociais e nas ordens políticas internas dos Estados. Assim, o problema fundamental a ser analisado em um mundo em transformação é a sociedade nacional dos Estados, pois é no contexto interno dos Estados que um bloco histórico pode ser fundado, embora condições de economia e política globais influenciem materialmente nesse processo. (COX, 1983, p. 64).

O discurso humanitário analisado neste trabalho, conceitualmente delimitado em hipóteses de conflitos armados e contemplado nos três documentos (Código de Conduta da Cruz Vermelha, *Sphere Project* e *HAP*) se situa no âmbito de atuação da superestrutura internacional. A ação humanitária neles impregnada não é um instrumento econômico *per se*, embora surta efeitos econômicos. São discursos humanitários emanados e destinados à esfera político-ideológica internacional. O documento do *Sphere Project*, por exemplo, procura legitimar-se na afirmativa de que sua redação é fruto do trabalho de uma série de profissionais e ONGs voltadas para a assistência humanitária, incluindo o CICV. O documento afirma tratar-se do principal e “*de facto*” padrão para a assistência humanitária no século XXI. O

¹²⁹ Tal como noticiado em <http://foreignpolicy.com/2014/04/17/exclusive-u-n-docs-expose-assads-starvation-campaign-in-syria/>, consultado em 4 de julho de 2015, na Síria, por exemplo, no início do ano de 2014, constatou-se que auxílio humanitário estava sendo manipulado pelo governo, que impedia o acesso da ação humanitária às áreas rebeldes. Remédios, comida e todo o tipo de estrutura humanitária eram barrados por forças do governo e impedidos de acessar áreas controladas por rebeldes.

documento do HAP declara ser o resultado do trabalho de mais de 2000 profissionais do setor, vocacionado para divulgar os padrões da ação humanitária e certificar ONGs interessadas. Ao mesmo tempo em que o documento incentiva sua adoção global, também declara que ONGs somente podem declarar que estão em conformidade com os padrões após o devido processo de certificação. Já o documento do CICV não propõe expressamente adoção global por outras ONGs, amparando-se nas provisões gerais de Direito Internacional Humanitário. Contudo, o documento delinea diretrizes para governos dos países alvo da ação humanitária, bem como para os governos dos países doadores do CICV. Além disso, o documento estabelece uma série de diretrizes universais (e não particularizadas para o CICV especificamente), utilizando-se em várias disposições dos termos “organizações não governamentais” e “agências humanitárias não governamentais”, sugerindo uma clara intenção de se constituir em documento universalmente aceito por outras organizações.

Uma vinculação desses documentos com a pretensão de universalidade, com previsões voltadas para a atuação de ONGs em qualquer lugar do mundo, com diretrizes para governos doadores e governos alvos da ação humanitária são fatores que demonstram o aspecto politizado da ação humanitária: ela age na superestrutura internacional, entre governos líderes (doadores) e liderados (alvos da ação humanitária). Mesmo Gramsci reconheceu o aspecto político do humanitarismo, ao afirmar ser um tema de política interna de todo e qualquer Estado o princípio de que o governo sempre deve buscar elevar o padrão de vida de sua população, garantindo pelo menos um nível mínimo. Gramsci concebe o humanitarismo, nesse contexto, como estando fora da esfera política estritamente técnica, mas ainda assim uma prática política. (GRAMSCI, 1975, p. 56).

De outro lado, a assistência humanitária prevista nos documentos é um elo entre a superestrutura internacional e aquilo que Gramsci denominou de “guerra de movimento” dentro do Estado alvo da ação humanitária. Um bom exemplo disso está no princípio, adotado pelos três documentos objeto dessa pesquisa, no sentido de que a ação humanitária deve concentrar esforços para capacitar instituições locais para a prestação da assistência humanitária. O Código de Conduta do CICV, por exemplo, declara que até mesmo as comunidades alvo da ação humanitária possuem capacidades que devem ser reforçadas para empregar funcionários locais, adquirir produtos locais e fomentar negócios de compras de materiais com companhias locais. O documento ainda orienta as equipes do CICV a cooperar com estruturas dos governos locais, envolver pessoas locais, mas sempre incluindo

representantes de órgãos relevantes da ONU. Dá-se aqui uma interação da superestrutura internacional (ação humanitária por ONGs devidamente relacionadas com órgãos da ONU) com a contingência econômica e política local, na esfera da guerra de movimento interna ao Estado alvo. (GRAMSCI, 1975, p. 109 e COX, 1983, p. 64).¹³⁰

O documento do *Sphere Project* trata das capacidades locais em uma série de passagens: ele determina que a ação humanitária utilize ao máximo pessoas locais, que negócios locais sejam promovidos inclusive por meio de doações em dinheiro, que se procure adquirir bens e serviços locais, evitando-se a importação de bens e serviços que estejam disponíveis localmente (como forma de evitar a queda nos preços desses bens e serviços locais). No que se refere ao acesso dos necessitados à alimentação, o documento recomenda que se analise condições de mercado (local e no aspecto global), inclusive com influência nas políticas internas do Estado alvo, para fins de verificar oportunidades de melhorias e/ou de iniciativas conjuntas de ONGs distintas. Já o documento do HAP tem um padrão de assistência humanitária específico para o fortalecimento das capacidades locais. Ao analisar o diálogo das organizações internacionais com o âmbito interno dos Estados, Cox afirma que as instituições internacionais desempenham um papel ideológico também, pois definem diretrizes aos Estados alvos e legitimam instituições locais, refletindo orientações favoráveis às forças dominantes do ponto de vista econômico e político. (COX, 1983, p. 63). Ao aparelhar capacidades locais dos países objeto de ação humanitária, a comunidade internacional está promovendo uma guerra de movimento interna naqueles Estados alvo, orientando a mobilização dessas capacidades locais, legitimando suas instituições internas,

¹³⁰ Ao diferenciar a guerra de movimento da guerra de posição, Gramsci afirma que “a guerra de posição clama por enormes massas de pessoas fazendo grandes sacrifícios; é por isso que uma concentração inédita de hegemonia é necessária e portanto um tipo de governo mais intervencionista deve se envolver mais ofensivamente com a oposição e garantir, de uma vez por todas, a impossibilidade de desintegração interna por meio da utilização de todos os tipos de controles – políticos, administrativos, etc., reforçando a posição dominante dos grupos dominantes, etc. Tudo isso indica que a fase culminante da situação histórico-política iniciou, pois, em política, uma vez que a guerra de posição está ganha, isto é definitivo. Em política, em outras palavras, a guerra de movimento se arrasta enquanto as posições que estão sendo ganhas não são decisivas e os recursos da hegemonia e o Estado não estão totalmente mobilizados.” Tradução livre de: “The war of position calls on enormous masses of people to make huge sacrifices; that is why an unprecedented concentration of hegemony is required and hence a more "interventionist" kind of government will engage more openly in the offensive against the opponents and ensure, once and for all, the "impossibility" of internal disintegration by putting in place controls of all kinds--political, administrative, etc., reinforcement of the hegemonic positions of the dominant group, etc. All of this indicates that the culminating phase of the politico-historical situation has begun, for, in politics, once the "war of position" is won, it is definitively decisive. In politics, in other words, the war of maneuver drags on as long as the positions being won are not decisive and the resources of hegemony and the state are not fully mobilized.” (GRAMSCI, 1975, p. 109).

mas ao mesmo tempo influenciando-as para suas ações estejam alinhadas com o modo “global” de pensamento e ação.

Uma vez observado discurso humanitário no esquema global, concebendo-o como situado no âmbito da superestrutura internacional e atuando na guerra de movimento interna do estado alvo, necessário revela-se analisar o problema a partir do esquema teórico proposto por Cox, mais precisamente diante dos elementos da estrutura histórica: ideias, condições materiais e instituições.

Para essa análise, o discurso humanitário deve ser considerado como parte integrante de um momento em que Estados soberanos se encontram em processo complexo de auto-organização local e global. Esse é o sentido do termo “internacional” contemporâneo. (COX, 2007, p. 518). Esse processo de organização envolve Estados, confederações e impérios e inclui a organização de comunidades culturais e de produção. Esse é o espaço de atuação dos movimentos da sociedade civil e que constitui a estrutura histórica vigente, dentro da qual estão as crenças, o senso comum, os usos da linguagem e tantos outros elementos que compõem o conjunto de “ideias” predominantes. O tema do discurso humanitário deve ser analisado a partir do modo como ele se relaciona com as diferentes comunidades envolvidas, buscando compreender-se como se formaram as premissas ideológicas nele impregnadas.

Em primeiro lugar, importante destacar que a prestação de auxílio humanitário por parte dos Estados Unidos da América durante a Guerra Fria foi ampla e irrestrita principalmente a partir dos anos 1980, época em que o governo Reagan decidiu prover auxílio inclusive para países alinhados ideologicamente com o bloco soviético. Exemplos disso foram as ações humanitárias norte-americanas em Moçambique e na Etiópia. Esse envolvimento dos Estados Unidos da América com a ação humanitária, contudo, foi criticado por ONGs do setor humanitário, por considerar excessivamente politizada essa prática e por considerar indevido o envolvimento do Departamento de defesa norte-americano nesses programas. (MINEAR, 2012, p. 49).

Influenciada por esses antecedentes posteriores à Segunda Guerra Mundial, a constituição da estrutura histórica na qual os documentos foram preparados, como já referido, identifica-se com o término da Guerra Fria. O primeiro deles foi o Código de Conduta do CICV, publicado em 1993. Já os documentos do *Sphere Project* e do HAP foram escritos, publicados e revisados já nos anos 2000.

Os documentos incorporam várias ideias que conformam um aparente senso comum. Em primeiro lugar, eles fundamentam a sua conveniência no “direito ao auxílio humanitário”. O documento oficial do *Sphere Project* declara que as vítimas do conflito têm direito à vida com dignidade e, portanto, a receberem auxílio humanitário. O documento do CICV refere-se ao “direito à assistência humanitária” como um princípio de Direito Internacional Humanitário que deve ser garantido a todas as pessoas de todos os países. O documento do HAP é menos ostensivo nesse sentido, mas declara opção por uma fundamentação em direitos e valores, inclusive o direito à proteção e segurança.

O Direito Internacional Humanitário, em primeiro lugar, não contempla um genuíno “direito à assistência humanitária”. Os documentos procuram uma legitimação em um suposto direito, pelo menos não declarado nas normativas internacionais. Apesar de uma série de outras implicações a respeito desta questão, pode-se desde já observar que a tentativa de legitimação dos documentos em um direito não expresso tem conexão com dois aspectos distintos: a flexibilização do conceito de soberania estatal e uma aparente intenção de fundamentar e incentivar um costume internacional.

O problema do costume internacional será analisado em breve, notadamente quando se fizer alusão ao plano das “instituições” na atual estrutura histórica. Já o problema da flexibilização da soberania estatal traz em si uma contradição do discurso imperante no cenário internacional na estrutura histórica em questão. Ao mesmo tempo em que se relativiza o valor da soberania estatal, procura-se reforçá-lo. Ainda durante a Guerra Fria já se falava, como acima se demonstrou, na hipótese de um direito à intervenção humanitária, com o conseqüente enfraquecimento da soberania estatal. A ideia imperante era de que a soberania não constituía um direito absoluto dos Estados e que casos de graves violações a direitos humanos poderiam ser remediados por meio da intervenção militar internacional. Falava-se na necessidade de ponderação entre, de um lado, garantias fundamentais como soberania, autonomia, autodeterminação dos povos, supremacia nacional dentro dos respectivos limites territoriais e, sobretudo, o princípio da não intervenção e, de outro lado, a tendência de alguns Estados no sentido de projetar poder e influência para além de seus limites territoriais e soberanos, além de ideias de proteção internacional de direitos humanos, tentativa de evitar conflitos étnicos e civis, bem como qualquer tipo de violação de garantias fundamentais ou conflitos internos ou pôr fim a eles. (FALK, 1996, p. 461). Com o término da Guerra Fria e o crescimento do ativismo da ONU e sua campanha pela internacionalização dos Direitos

Humanos, o conceito do princípio da não intervenção passa a ser flexibilizado diante do tipo de conflitos que se sucedem: conflitos internos, genocídios, violações maciças a direitos humanos no seio de Estados considerados “falidos”. (MEZZANOTTI, 2007, p. 100).

Mais adiante, surge o instituto da Responsabilidade de Proteger, que altera a lógica então prevalente e transforma o “direito de intervir” em “dever de intervir”. Tal como já referido anteriormente, a “Responsabilidade de Proteger” resultou de um discurso oficial do então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, ao solicitar à comunidade internacional uma solução para o problema das violações maciças a direitos humanos no seio de Estados soberanos. O documento do *Sphere Project* praticamente reproduz o relatório da “Responsabilidade de Proteger” ao afirmar que Estados possuem o “dever soberano” de garantir os direitos fundamentais de sua sociedade civil. O mesmo documento ainda refere que entidades militares estão dentre os destinatários dos padrões humanitários nele preconizados, o que sugere tratar-se de hipótese expressamente contemplada a intervenção militar para fins humanitários. Os documentos do HAP e do CICV silenciam a respeito do tema específico da soberania e ainda referem que a ação humanitária deve ser independente e autônoma. Contudo, a lógica que sustenta os próprios documentos analisados ampara-se numa premissa maior desse silogismo, que é precisamente a de que a flexibilização da soberania é algo aceito e não disputado. Os documentos procuram desvincular a ação humanitária dos aspectos militar e políticos eventualmente também presentes. Mas não se pode deixar de considerar que o contexto de produção desses documentos é aquele verificado após o massacre de civis na ex-Iugoslávia, em que houve toda a sorte de intervenções com fins humanitários. Também o massacre da Ruanda influenciou o momento de produção dos documentos, após o qual a comunidade internacional clamou por mais organização e padronização na ação humanitária. A intervenção na ex-Iugoslávia, como se viu, não foi previamente autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, que acabou por chancelá-las posteriormente. Já a Ruanda sofreu pela inércia do Conselho de Segurança, que autorizou apenas uma mal dimensionada operação de paz. Os documentos, portanto, são fruto da premissa, aceita tacitamente, de que a soberania não é absoluta e de que aquelas intervenções foram legítimas mesmo sem a prévia autorização do Conselho de Segurança. Do contrário, a própria autonomia e independência da ação humanitária não precisariam ser reiteradas nos documentos.

De outro lado, os documentos contraditoriamente reforçam o conceito de soberania, notadamente ao reforçarem o princípio de que as capacidades locais dos Estados alvos devam ser qualificadas e legitimadas. Ao mesmo tempo em que se pressupõe um dever de intervir na soberania alheia, se propõe uma diretriz no sentido de reforçá-la após a intervenção, naturalmente por meio da legitimação das capacidades locais por parte do interventor. O próprio Cox (2007, p. 521) reforça a ideia de que uma clara configuração do poder hodiernamente está na persistência do sistema interestadual de Westfália. Segundo o autor, a soberania está enfraquecida, mas permanece um forte elemento de configuração do poder no sistema internacional, na medida em que ela constitui um elemento de defesa dos Estados menos poderosos em relação ao apetite do império norte-americano:

As duas frentes em que os resíduos do mundo de Westfália confronta o impacto do “Império” são, primeiro, a defesa do sistema interestadual e suas criações, Direito Internacional e a ONU; e, segundo, o fortalecimento das conexões entre cidadãos e autoridades políticas. Essas protegem a autonomia nacional na organização econômica e social; e assim, por extensão, sustenta um mundo plural de coexistência de culturas e civilizações. Os princípios governantes do mundo de Westfália são o pluralismo e a busca permanente do consenso (COX, 2007, p. 521).¹³¹

Ainda no plano estrutural das “ideias”, os documentos analisados direcionam no sentido de que os beneficiários da ação humanitária deverão ser envolvidos, ouvidos, participando ativamente dos programas humanitários. O documento do CICV refere que o auxílio efetivo será mais adequadamente alcançado quando os beneficiários forem envolvidos no planejamento, implementação e gestão dos programas de assistência. O documento do HAP traz um princípio específico no sentido de que as comunidades e pessoas afetadas pela crise devem conhecer seus direitos, ter acesso à informação e participar das decisões que os afetem. Entre as ações a serem observadas pelos responsáveis da assistência humanitária está o dever de garantir a representatividade dos necessitados na tomada de decisões, garantindo-lhes o direito de se manifestar inclusive em relação à sua satisfação no que se refere aos

¹³¹ Tradução livre de: “The two fronts on which the residue of the Westphalian world confronts the impact of ‘Empire’ are, first, the defense of the interstate system and its creations, international law and the United Nations; and, second, the strengthening of links between citizens and political authorities. These protect national autonomy in economic and social organization; and thus, by extension, sustain a plural world of coexisting cultures and civilizations. The governing principles of the Westphalian world are pluralism and a continuing search for consensus.”

trabalhos realizados. O documento do Project Sphere declara que a participação dos necessitados na prestação humanitária é essencial para o sucesso das ações respectivas. Ao estabelecer diretrizes como essa, os documentos do *Sphere* e do HAP trazem padrões específicos que são técnicos e refletem as premissas da cultura e dos modos de implementação da assistência humanitária antevistos pelos seus redatores:

As prioridades estabelecidas, desde a escolha dos setores até a seleção dos indicadores, refletem certa cultura, com valores associados a modos de operação. Em particular, o conteúdo do manual do *Sphere* reflete essencialmente as preocupações, prioridades e valores de profissionais técnicos.

O não reconhecimento por parte do *Sphere* de que sua proposta é específica do ponto de vista cultural conduz a uma certa inquietação no que se refere à participação em relação aos padrões. Pode-se questionar o uso de consultas à população e o convite a que participem quando a natureza das necessidades já está identificada e os padrões para produtos e serviços já estão definidos. Participação acarreta abertura às perspectivas locais, prioridades e preocupações, que podem ser muito diferentes dos objetivos de peritos técnicos. Trabalhar de forma participativa com padrões pré-definidos pode restringir a participação à já comum tendência das populações em apresentar “listas de compras” em que as pessoas relacionam aquilo que já sabem que será providenciado pelas agências de auxílio (médicos, remédios, alimentação, poços), mesmo que outros tipos de auxílio poderiam ajudá-los (DUFOUR, *et al*, 2004, 136).¹³²

Os exemplos aqui analisados se conformam no conceito de Cox a respeito das “ideias” como elementos da estrutura histórica. O modo como concebido o discurso humanitário aqui analisado tem por objetivo constituir-se em hábitos e padrões de comportamento que conduzem à obediência de normas, bem como em imagens coletivas da ordem social compartilhadas por diferentes agrupamentos humanos em relação ao significado do bem público, da legitimidade do poder existente e da justiça. (COX, 1983, p. 136).

¹³² Tradução livre de: “The established priorities, from the choice of sectors to the selection of indicators, reflect a certain culture, with associated values and modes of operation. In particular, the Sphere handbook content essentially reflects the concerns, priorities and values of technical professionals. Sphere’s failure to recognize that its approach is culturally specific leads to a certain unease with regard to the standards concerning participation. One can indeed question the use of consulting populations and asking them to participate when the nature of the needs are already identified and the standards for the products and services already defined. Participation entails being open to local perspectives, priorities and concerns, which may differ significantly from the objectives of technical experts. Working in a participatory way with a pre-defined set of standards can restrict participation to the already common tendency for populations to present ‘shopping lists’, whereby people state what they know aid agencies will provide (clinics, medicine, food, wells), even if other types of aid would support them.”

Já as condições materiais, compreendidas por Cox como sendo estáticas (recursos naturais, estoques e riquezas), ou dinâmicas, como capacidades tecnológica e organizacional (COX, 2007, p. 518), interessam a essa análise no seu formato dinâmico. Em primeiro lugar, pertinente revela-se a compreensão acerca dos financiamentos da ação humanitária a partir dos documentos em análise e das organizações que aderem a esses padrões de assistência humanitária. E num segundo momento, o tema das condições materiais pode ser analisado do ponto de vista tecnológico organizacional na prestação da ação humanitária prevista nos documentos.

No que se refere aos doadores e financiadores das organizações envolvidas nos documentos em análise, a HAP arrola os seguintes financiadores do seu projeto: governo australiano, Agência Católica para o Desenvolvimento no Exterior, Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca, Escritório de Relações Exteriores da Alemanha, Irish Aid, Agência Sueca Internacional para Cooperação e Desenvolvimento, Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, Governo do Reino Unido e Governo dos Estados Unidos da América. Já o *Sphere Project* foi financiado por ONGs do setor humanitário que se uniram em torno do projeto, sendo a maioria absoluta delas provenientes da Europa e da América do Norte.¹³³ Segundo Buchanan-Smith (2003, p. 21), o financiamento do projeto e sua base conceitual se deve a essas ONGs do hemisfério norte,

[...] que é típico do modo como o sistema de auxílio humanitário internacional está estruturado. A maioria das ONGs humanitárias internacionais possui raízes e sedes no norte – na Europa e América do Norte, e é nessas localidades que a maioria das discussões relativas a políticas ocorrem”.¹³⁴

¹³³ Dentre elas estão ONGs com sede na Itália, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca, dentre outros. Disponível em: <<http://www.sphereproject.org/sphere/en/about/governance/board-member-organizations/>>, consultado em 02 de junho de 2015.

¹³⁴ Tradução livre de: “which is again typical of how the humanitarian aid system is structured. Most international humanitarian NGOs have their roots and headquarters in the north - in Europe or North America, and this is where most policy discussion takes place”.

Já o CICV é financiado por Governos, com 84,46% de seu orçamento; Comissão Europeia, com 7,24% do orçamento; Sociedades Nacionais, com 3,28% do orçamento; fontes privadas, com 4,21% do orçamento.¹³⁵

Há uma relação bastante próxima entre os anseios dos doadores das ONGs internacionais humanitárias e os padrões da ação humanitária previstos nos documentos analisados. Em boa parte, a pressão pelo estabelecimento de padrões para ação humanitária após o episódio da Ruanda, na década de 1990, deveu-se aos doadores, que clamavam por maior transparência na ação humanitária. A burocracia imposta pelos doadores (aqui incluindo governos e agências da ONU) está de tal forma institucionalizada, que ONGs precisam se organizar na forma de consórcios, com a liderança de alguma agência que cumpra todos os requisitos impostos para legitimar as doações. (ESCUDEIRO, 2014, p. 2).

Do financiamento das ONGs humanitárias pode-se partir para a análise do financiamento da ação humanitária *per se* e seus impactos no público alvo. Os documentos aqui analisados contemplam diretrizes no sentido de empregar pessoas locais, adquirir bens e serviços locais (art. 6 do documento do CICV e padrão número 3 da HAP). Já o documento do *Sphere* traz uma série de diretrizes relativas ao controle da economia do país afetado como, por exemplo, o controle dos preços de bens e serviços no mercado interno, em razão da possibilidade de aumento dos preços a partir da alta de demanda provocada pela ação humanitária, ou da queda de preços provocada pela importação sistemática de bens e serviços. A ação humanitária, nessas condições, traz consequências econômicas e reflexos materiais nos países alvos. Pessoas locais recebem empregos, empresas locais vendem bens e serviços à iniciativa humanitária, a implementação do aparato humanitário em si movimenta a economia local, trazendo um fluxo de dinheiro, bens, serviços e pessoas que provavelmente eram escassos antes da ação humanitária.

De outro lado, a ação humanitária produz efeitos sobre os mercados dos Estados afetados. Não é por acaso que os documentos procurem assegurar padrões voltados para o desenvolvimento local dos Estados afetados, tendentes a promover o seu desenvolvimento. O tema é abordado em todos os documentos, mas *Sphere* é ainda mais enfático, ao citar expressamente o incremento na participação do setor privado na assistência humanitária

¹³⁵Disponível em: <<http://blogs.icrc.org/new-delhi/2014/09/24/90-of-icrc-funds-come-from-states-party-to-geneva-conventions/>>, consultado em 02 de junho de 2015.

internacional, assim: “o setor privado pode trazer eficiências comerciais, complementariedade na experiência e recursos para as agências humanitárias”.¹³⁶ Em outra passagem, o documento do *Sphere* prevê um padrão específico em que o setor privado do país afetado deve ser preservado e incentivado, inclusive por meio de financiamentos. No padrão relativo à segurança alimentar, por exemplo, o documento do *Sphere* determina o desenvolvimento de tecnologias específicas com o setor privado e de modo a ensejar o desenvolvimento do mercado interno do país afetado:

Desenvolvimento tecnológico: novas tecnologias podem incluir melhorias nas variedades de colheitas, pecuária e espécies de peixes, novas ferramentas, fertilizantes e práticas de gestão inovadoras. Na medida do possível, atividades de produção de comida deveriam se esforçar em reforçar padrões existentes e/ou estar alinhadas com os planos de desenvolvimento nacional. [...] Quando introduzidas, novas tecnologias deveriam ser acompanhadas por consultas à comunidade, provisão de informações, treinamentos e outros suportes relevantes. Onde possível isso deveria ser feito em coordenação com provedores dos setores privado e público e fornecedores para garantir suporte contínuo e acessibilidade à tecnologia no futuro e sobretudo viabilidade comercial.¹³⁷

Essa preocupação dos documentos no desenvolvimento dos mercados locais dos países afetados demonstra o exercício do poder sobre esses mercados. Aqui não se trata apenas de identificar o exercício do poder sobre os mercados, no sentido de determinar se tais mercados são mais ou menos livres, mais ou menos afeitos à intervenção estatal, mais ou menos desenvolvidos, etc. O ponto de análise está um passo antes: discute-se não apenas o exercício do poder sobre os mercados, senão que os impactos da autoridade interventora, ditada por padrões estabelecidos pelo modelo ocidental e do hemisfério norte, sobre o contexto social em que esse mercado funciona. A discussão revela-se pertinente por considerar-se que, na maioria das economias políticas, o exercício da autoridade sobre os mercados envolve a tomada de decisões a respeito do papel, do tamanho e das regras desse mercado e, com isso, o poder emana da força eventualmente presente na assistência humanitária, do dinheiro nela

¹³⁶ Tradução livre de: “The private sector can bring commercial efficiencies, complementary expertise and resources to humanitarian agencies.”

¹³⁷ Tradução livre de: Technological development: ‘New’ technologies may include improved crop varieties, livestock or fish-stock species, new tools, fertilizers or innovative management practices. As far as possible, food production activities should build on or strengthen existing patterns and/or be linked with national development plans. [...] When introduced, new technologies should be accompanied by appropriate community consultations, provision of information, training and other relevant support. Wherever possible this should be done in coordination with private and public extension providers and input suppliers to ensure ongoing support and accessibility to the technology in the future and, critically, commercial viability.

investido pelos doadores e das ideias que formatam esse mercado conforme os interesses dos doadores (STRANGE, 1988, p. 23).

Mas a noção de produção, em Cox, ultrapassa a ideia de produção de bens e serviços e passa a exibir um aspecto mais amplo. A produção e a redistribuição de bens e materiais constitui um processo de produção *per se*. Quando a assistência humanitária move toda uma estrutura de material produtivo e postos de trabalho diretamente ao seio do Estado afetado, dá um processo que concebe também como “produção”, que traz às populações afetadas hábitos, atitudes, estados de ânimo simpáticos a esse processo e suas ideologias. Esse processo condiciona as estruturas internas dos Estados afetados, seja do ponto de vista econômico, seja administrativo e até militar. (COX, 2002, p. 31).

Esse conjunto de reflexos econômicos, por assim dizer, constituem as condições materiais referidas por Cox e influenciam a organização econômica das sociedades afetadas. Naturalmente isso se dá mediante a influência dos agentes humanitários que, por sua vez, estão comprometidos com padrões organizacionais impostos pelos doadores que, por sua vez, determinam o *modus operandi* de todo o processo. As “condições materiais”, já afirmava Cox, moldam os modos de pensar das pessoas, conformando suas “ideias” que, ao tornar-se senso comum, fazem surgir as “instituições”. (COX, 2007, p. 514).

Para Cox, institucionalização é um meio de estabilizar e perpetuar determinada ordem. Instituições refletem relações de poder e tendem a encorajar imagens coletivas que reproduzem essas relações de poder. (COX, 1983, p. 136). Nesse plano, os documentos analisados trazem uma marcada intenção de legitimar a ação humanitária coletiva. O documento do CICV deixa claro que seus destinatários são, além de seus próprios colaboradores e agentes humanitários, outras ONGs, governos e agências internacionais governamentais. Ainda assim, menos de cinco anos após a divulgação do documento do CICV, mais de 150 ONGs e mais de 140 países declaravam seguir os padrões do documento do CICV. (GOSTELOW, 1999, p. 317). O documento da HAP não só declara ser resultado do trabalho conjunto de uma série de ONGs e haver sido financiado por uma série de agências e governos, como se destina a certificar quaisquer agências ou órgãos, inclusive governamentais, em relação à conformidade com os padrões propostos. O documento do *Sphere* se propõe, como já se viu, a ser o último e mais completo guia para padronização da ação humanitária internacional.

Esse esforço discursivo desses documentos naturalmente se presta para uma ideia de institucionalização da ação humanitária tal como neles prevista. É da natureza da criação de padrões de conformidade uma ideia de legitimação. Pode-se agregar a isso um detalhe importante: a análise conjunta desses documentos com outros movimentos discursivos no cenário internacional voltados para o tema da ação humanitária, tais como a ideia da “Responsabilidade de Proteger” e a flexibilização da soberania estatal sugerem uma interpretação jurídica diferenciada em relação à usual concepção de que os direitos são previstos em normas positivadas, aqui mais usualmente postas no formato de tratados internacionais.

Refere-se aqui ao tema do costume como fonte normativa do direito internacional. Na análise da institucionalização da ação humanitária politizada, cuja conjunção com a institucionalização das práticas preconizadas pelo discurso da “Responsabilidade de Proteger” e da soberania flexibilizada, podem legitimar ações humanitárias militares reiteradas, com ou sem aprovação do Conselho de Segurança da ONU. Como fonte obrigatória de Direito Internacional, o costume caracteriza-se mediante a observância de dois requisitos: a prática estatal deve ser consistente e sistemática e deve decorrer de um sentido de obrigação jurídica. Esse sentido de obrigação jurídica, por sua vez, pode emanar de normas de conduta e padrões de conformidade, tal como estão formatados nos documentos aqui estudados. A estrutura histórica em que contidos esses documentos pode comportar a institucionalização do poder interventor ilimitado, legitimado na ação humanitária padronizada. (CLAPHAN, 1986, p. 86).

Nesse contexto, a estrutura histórica contemporânea contempla um fenômeno de internacionalização do Estado, constituído por redes internacionais de Estados e toda a sorte de agências internacionais, governamentais ou não, que trabalham no sentido de fortalecer uma ideia de capitalismo universal consensual, uma espécie de ideologia aceita e não questionada, sem autoridade e estrutura institucional. A gestão desse capitalismo global é um processo complexo, determinado em nível nacional pelo balanço de forças sociais dentro dos Estados e, em nível transnacional, por uma ideologia produzida em escolas de negócios, jornalistas e intelectuais. Em nível global, essa ideologia é sustentada justamente pelas diretrizes padronizadas divulgadas por instituições internacionais, as quais são preparadas para voltar ao seio dos Estados como mensagens acerca de como devem se comportar, quais medidas fiscais e econômicas devem adotar, como devem organizar seus mercados, etc. (COX, 2002, p. 33).

Essas concepções de Cox permitem conceber a estrutura histórica ora em análise como resultado dos fluxos e refluxos dessas três pontas do triângulo: ideias, capacidades materiais e instituições. Por meio dessas interações que o sistema global de ação humanitária vai se desenvolvendo e contribuindo na conformação global imperial que se vislumbra atualmente, cumprindo um papel claro nos movimentos das forças sociais envolvidas (tanto em relação aos provedores da assistência quanto aos receptores), interferindo nas formas de organização dos Estados receptores (atuando na guerra de movimento) e contribuindo para a configuração da atual ordem mundial, por meio da atuação particular em ambientes de rompimento ou extrema fragilidade dos Estados alvo. O próprio Cox compreende o problema da legitimidade, consubstanciado na medida em que o Estado é sustentado e validado por sua população. As condições de legitimidade do Estado podem variar desde um processo de participação popular nas tomadas de decisão e nos processos relativos às instituições políticas até ocasiões em que a população percebe a autoridade política e seus agentes como predatórios. Isso é particularmente peculiar nos países pobres, dentre os quais estão a maioria dos destinatários da ação humanitária, na medida em que usualmente o ambiente desses Estados está rompido ou tão fragilizado a ponto de se considerar a inexistência ou absoluta inépcia de um Estado. No plano internacional, as iniciativas coletivas, com destaque às missões de paz da ONU, caíram em relativo descrédito por conta dos escândalos e equívocos reiterados. A padronização da ação humanitária pode ser uma tentativa de alterar uma percepção de que muitas iniciativas dessa natureza se escondem por debaixo do exercício do poder na esfera internacional e pela subordinação desses fóruns (ONU, ONGs) aos pontos de vista de poderes dominantes. (COX, 2002, p. 37).

De outro lado, o apego ao Direito Internacional Humanitário e a clara intenção de, por meio do discurso humanitário, fomentar um costume internacional baseado no dever de intervir, mostra a politização desse discurso e das práticas nele embasadas. Assim como o ocidente levantou o discurso dos direitos humanos como instrumento persuasivo durante a Guerra Fria, levanta o discurso humanitário como instrumento de liderança global após a consolidação do poder após a Guerra Fria. Para Cox, o fator do poder dominante como autor de direitos somente pode ser removido quando e se os direitos forem consolidados como resultado de lutas locais, específicas e verificadas no seio de cada cultura. (COX, 2002, p. 63).

O modelo de governança global vigente na atual estrutura mundial está moldado por um poder imperial que busca hegemonia, a ser sustentada pela globalização econômica e pela

homogeneização de culturas por meio de difusões diversas, dentre as quais avulta a mídia global, mas também as padronizações de discursos, dentre os quais o humanitário. Dá-se uma concentração unitária de poder político-militar, a instalação de um poder civilizacional. (COX, 2002, p. 62). O discurso humanitário funciona, nesse esquema, como um conceito “magnético” (tal como posto por HERRMANN, 2010), cumprindo o papel de legitimador ideológico de ações políticas amparadas em um superpoder militar a serviço de uma visão hegemônica de mundo eminentemente ocidental.

Esse arranjo global e a politização da ação humanitária tem surtido efeitos claros no âmbito dos Estados afetados. Forças em conflito não mais reconhecem à ação humanitária a neutralidade, independência e imparcialidade que os documentos analisados apregoam. Na ação humanitária na Somália, por exemplo, especialmente após o ano de 2006 e os novos conflitos ocorridos, as necessidades humanitárias do país tornaram-se extremas. Mais de 1,5 milhão de pessoas ficaram desprovidas de lar, milhares de pessoas foram assassinadas e a ação humanitária não conseguiu atender todas as necessidades daquela população. Comparando com uma década antes, o número de ONGs humanitárias na Somália, em 2010, caíra a um terço. Entre 2005 e 2010, Somália era um dos mais perigosos países para agentes humanitários, na medida em que mais de 60% dos agentes humanitários mortos em conflitos armados no mundo foram mortos na Somália. A resistência muçulmana na Somália considerava os agentes humanitários como espiões de forças ocidentais, especialmente após o ataque militar norte-americano que matou o líder da al-Shabbab, em 2008. Não só o Estado, mas al-Sabbab e outros líderes do conflito armado procuraram controlar a ação humanitária. Exigir pagamentos de tributos, proibir contratação de funcionários, exigir parte dos bens destinados à ação humanitária, restringir acesso às comunidades são exemplos das barreiras impostas. As origens da crise humanitária na Somália são políticas e, como tais, se inserem no âmbito das disputas internas de sua sociedade civil. A ação humanitária, representando um movimento no contexto da superestrutura internacional, iniciou-se politizada e recebeu tratamento politizado no âmbito interno do Estado. (BARDBURY, MALETTA, 2012, p. 109).

O caso do Paquistão é ainda mais simbólico. Desde os anos 1980 o Paquistão desempenha um papel estratégico na política internacional, seja para os interesses norte-americanos em relação às investidas soviéticas no Afeganistão, seja em relação às sanções que recebeu da ONU por implementar programa nuclear na década de 1990, seja na guerra

contra o terrorismo implementada pelos Estados Unidos da América após os atentados de 11 de setembro de 2001. Trata-se de um país com peculiares circunstâncias: indicadores socioeconômicos pobres, questionáveis funções atribuídas aos militares, disputas territoriais com seus vizinhos, etc. A assistência humanitária marcou presença em uma série de conflitos no país desde a década de 1980 e, na maioria dos casos, verificou-se uma forte politização da ação humanitária. No período da invasão soviética no Afeganistão, o governo paquistanês instalou campos de refugiados na sua fronteira oeste, com o objetivo de usá-los como escudo para o treinamento militar da resistência afegã. No mesmo período, os Estados Unidos da América, na condição de maior doador de fundos para a assistência humanitária no Paquistão, usaram sua influência tanto no Paquistão quanto em relação aos afegãos refugiados para implementar sua política anticomunista. ONGs humanitárias foram manipuladas por esse arranjo a darem suporte aos afegãos afetados pela invasão soviética. No terremoto de 2005, a ONU decidiu que desenvolveria no Paquistão seu projeto piloto de reforma humanitária, direcionando ao país uma estrutura de suporte humanitário considerável e oportunizando que o governo paquistanês se utilizasse dessa estrutura para fins políticos, no sentido de garantir apoio popular a partir de sua “alta capacidade” de prover assistência humanitária. Entre 2008 e 2010 intensificaram os conflitos entre o poder militar paquistanês e militantes internos, gerando deslocamento de pessoas em larga escala. O governo, por intermédio de seu exército, controlou a assistência humanitária, negando qualquer auxílio a pessoas suspeitas de apoiar os militantes. O exército paquistanês, nesse caso, usou a assistência humanitária para enfraquecer os militantes e novamente manipulou a assistência humanitária em seu favor. Nas enchentes de 2010, doadores ocidentais, em especial os Estados Unidos da América, aumentaram suas provisões para a assistência humanitária com o fim de angariar a simpatia do Paquistão na estratégia contra o Talebã. Em 2011, jornais do mundo divulgaram que a agência central de inteligência dos Estados Unidos da América, a CIA, infiltrava seus agentes em agências humanitárias no Paquistão para facilitar a espionagem. Agentes humanitários, a seu turno, mostraram sua insatisfação por considerar que essa prática avilta os princípios da neutralidade, imparcialidade e independência, além de colocar em risco suas vidas (PÉCHAYRE, 2012, p. 149).¹³⁸

¹³⁸ Um exemplo de notícia publicada nesse sentido pode ser encontrado no endereço do jornal britânico The Guardian. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2011/sep/28/aid-agency-pakistan-cia-vaccination>>, consultado em 7 de julho de 2015.

Uma análise em perspectiva histórica, desde a grande depressão de 1930 até a configuração do poder do pós-Guerra Fria permite traçar uma hipótese em relação ao *modus operandi* da assistência humanitária contemporânea. A grande depressão obrigou o Estado a assumir o papel de agente econômico e defensor das ameaças externas. Corporativismo e alianças entre Estado e forças produtivas tornaram-se o modelo de regulação econômica. Após a Segunda Grande Guerra, implementou-se um sistema que pretendeu balancear as forças dos mercados internos com os mandamentos de um mercado global. Uma certa ordem econômica mundial se fundou sob o amparo de agências como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e tratados internacionais destinados a fomentar o comércio internacional e reduzir barreiras tarifárias. A partir daí, economias domésticas passaram a se colocar em estado de subordinação em relação à economia global, verificando-se um crescimento nas disparidades entre Estados ricos e pobres. Estados passaram a prestar contas a esse modelo econômico global, marcado pela competitividade, interdependência e globalização. Esse contexto revela o surgimento de uma nova estrutura histórica global (COX, 2002, p. 81).

Essa nova estrutura histórica global está marcada pelo poder estrutural do capital. Governos em geral aceitam algumas premissas ideológicas desse modelo: a inflação inibe investimentos, a recuperação da economia depende da confiança “do mercado” em investir em determinado Estado, sendo tal confiança dependente da disciplina do Estado em relação à gestão fiscal. Em contrapartida, o modelo de produção tornou-se mais flexível e adaptável, apto a adaptar-se às demandas de um mercado fluído, complexo e em rápida transformação. Os meios de controle sobre a produção, como sindicatos e autoridades estatais, conseqüentemente, perderam força, tornaram-se incapazes de influir e regulamentar como faziam anteriormente. (COX, 2002, p. 81).

Esse modelo de produção, ainda vigente, dividiu o mundo em pelo menos três categorias de produtores:

a) No topo da força de trabalho estão pessoas altamente qualificadas e integradas integralmente na gestão econômica global. Essas pessoas decidem o que será produzido, onde e por quem. Elas controlam as pesquisas e o desenvolvimento, comandam a produção e as diretrizes ideológicas do modelo.

b) Um segundo nível inclui aqueles que servem a economia global de modo mais subordinado e precário. Constituem a força de trabalho disponível para esse modelo flexível e adaptável de economia, no mais das vezes localizada em zonas industriais de países pobres.

c) O terceiro e mais precário nível é constituído pelos excluídos da economia global. São os desempregados, subempregados, cidadãos de Estados fracassados, dentre os quais encontram-se Estados vitimados por conflitos armados. Aqui está a configuração da vida nua, do ambiente destituído de uma ordem jurídica válida e, portanto, da incapacidade de sustentação dos direitos mais elementares, como o direito de viver.

Enquanto os membros do primeiro nível controlam a economia e vivenciam situação material privilegiada, os pertencentes ao segundo nível se expandem juntamente com a extensão geográfica da globalização e com a penetração crescente da estrutura social da globalização nos países líderes. Já os membros do terceiro nível apresentam uma ameaça à ordem global e ao projeto hegemônico: eles não pertencem ao modelo, não participam da produção de riquezas e não são bem-vindos. (COX, 2002, p. 84). A ação humanitária padronizada sobre essas sociedades, nesse contexto, serve à ordem global para controlar, evitar a indesejada migração e inculcar-lhes o modelo econômico, cultural e social globalmente “aceito”.

Trata-se aqui de conceber a sociedade civil como participante e propulsora de mudanças e transformações, com o potencial de alterar o curso histórico. A sociedade civil dos Estados afetados tem ou podem ter, a depender das suas circunstâncias, o poder de promover novas ordens de poder, atuando nos espaços políticos e sociais. Há dois sentidos em que essas sociedades civis podem ser analisadas. O primeiro refere-se ao processo “de cima para baixo” por meio do qual o processo de dominação das forças externas, por vezes atuando sob a forma de ação humanitária, formam uma hegemonia intelectual e cultural que garante concordância com o modelo global pretendido impor. O segundo sentido refere-se ao processo “de baixo para cima” por meio do qual a população afetada pode buscar criar um movimento contra-hegemônico a fim de romper a estrutura histórica vigente. (COX, 1999).

Cox visualiza o papel das ONGs e outras agências internacionais nessa luta pela manutenção da hegemonia:

As forças hegemônicas dominantes penetram e cooptam elementos de movimentos populares. Os subsídios estatais a organizações não governamentais (ONGs) impõe conformidade com a ordem estabelecida e assim aumentam a legitimidade da ordem prevalente. Isso contribui com a preocupação de boa parte dessas pessoas em sobreviver nas condições existentes em vez de buscar a transformação da ordem social. Para muitas pessoas, clientelismo pode parecer preferível ao comprometimento revolucionário, especialmente quando amparado pela força do Estado e do poder econômico. Além disso, os conflitos básicos entre ricos e pobres, poderosos e enfraquecidos, são reproduzidos dentro da esfera de organizações voluntárias, seja sindicatos comerciais seja novos movimentos sociais. (COX, 1999, p. 38).¹³⁹

¹³⁹ Tradução livre de: “The dominant hegemonic forces penetrate and coopt elements of popular movements. State subsidies to nongovernmental organizations (NGOs) incline the latter’s objectives towards conformity with established order and thus enhance the legitimacy of the prevailing order. This concords with a concern on the part of many people for survival in existing conditions rather than for transformation of the social order. For many people, clientelism may seem preferable to revolutionary commitment, especially when backed by the force of state and economic power. Moreover, the basic conflicts between rich and poor, powerful and powerless, are reproduced within the sphere of voluntary organizations, whether trade unions or the new social movements”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou questionar como os documentos de padronização da assistência humanitária internacional estão formatados para sugerir o caráter não político da assistência e como se consolidou o discurso humanitário no pós-Guerra Fria. A ideia central do trabalho foi questionar as premissas ideológicas do discurso humanitário contemporâneo, isto é, analisar as lutas políticas e históricas que definem as condições de possibilidade do estado atual do discurso humanitário. Tais condições de possibilidade são características contingentes do próprio discurso humanitário, razão pela qual se entendeu que o discurso humanitário decorre da formação histórica de suas condições discursivas.

A primeira hipótese da tese é a seguinte:

Há uma tendência na comunidade internacional em geral de conceber discurso contido nos documentos analisados na pesquisa e na ação humanitária por eles regulamentada como moralmente inquestionáveis, rejeitando a hipótese de questionar ideias, instituições e condições materiais envolvidas nesses documentos e na prática humanitária, de modo a indagar acerca da possibilidade de haver um projeto hegemônico na estrutura histórica específica que se forma a partir das interações recíprocas desses elementos.

A pesquisa demonstrou que essa hipótese se concretiza na prática humanitária contemporânea. O discurso humanitário contemplado nos documentos deve ser analisado na perspectiva dialética, como produto e formador de uma estrutura histórica. Nesse sentido, ficou claro que a ação humanitária do contexto do fim da Guerra Fria intensificou-se e assumiu um lugar nas relações internacionais antes ocupado por outras agendas, como, por exemplo, pautas de desenvolvimento de “Estados Fracassados”. O fim da bipolaridade na conformação do poder global contribuiu para que a pauta do desenvolvimento cedesse lugar ao humanitarismo justamente por razões ideológicas: durante a Guerra Fria, os poderes então constituídos proviam auxílio apenas a Estados que com eles fossem ideologicamente comprometidos, o que justificava um tipo de auxílio internacional voltado ao desenvolvimento dos “amigos”. Com o fim da Guerra Fria, a ideologia imperante passou a restar indisputada, de modo que o humanitarismo surgiu como um conceito universal, representativo de todo o bem. Escolher a quem ajudar passou a não ser mais necessário: o modelo econômico e político global ocidental se consolidou com a concentração do poder

imperial nos Estados Unidos da América. A agenda humanitária, assim, passou a ocupar o lugar da filantropia politizada, a serviço do poder consolidado.

Essas circunstâncias do humanitarismo permitem uma série de manipulações e empreitadas de natureza política, que são extremamente difíceis de serem contestadas porque implicam valores absolutos e universais. São valores que representam os anseios humanos. Quem ousará criticar a ação humanitária imparcial, independente e neutra? Quem duvidará do peso e da significância moral da ação humanitária?

Salvar vidas e impor observância ao Direito Internacional Humanitário sempre são objetivos louváveis. Não se trata de criticar a ação humanitária *per se*, senão que indagar sua politização. Não se trata de propor substitutos à ação humanitária internacional, senão que apresentar uma argumentação axiológica baseada na ordem do discurso e na estrutura histórica específica em que desenvolvida a pesquisa. E nesse sentido, o discurso humanitário analisado tem um caráter de magnetismo e carisma, passível de fundamentar premissas e decisões políticas e tornando-as inafastáveis.

A própria produção textual do discurso analisado se apoia no magnetismo do postulado humanitário como sendo algo impassível de contestação. Os documentos partem dessa premissa de uma aproximação calcada em direitos universais (Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados) para daí extrair consequências (padrões) pretensamente tão inquestionáveis quanto suas premissas. Ademais, os documentos procuram legitimar-se tanto no direito quanto na adesão de um número representativo de agentes humanitários em sua preparação, como se representassem um consenso universal e inescapável da ação humanitária.

A segunda hipótese da tese refere-se ao projeto hegemônico subjacente ao discurso humanitário pesquisado, assim:

Um tal projeto hegemônico se esconde atrás dos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência veiculados no discurso humanitário dos documentos analisados nesta pesquisa. A relação de poder que se manifesta na ordem desse discurso está velada no próprio discurso e por isso mesmo legitimada pela relação de poder que nele se contém.

A atual ordem global apresenta um projeto hegemônico norte-americano, amparado na prática daquele país de institucionalizar seus princípios como método de governança hegemônica. A fim de trazer estabilidade e ordem ao sistema, o detentor do poder usa seus recursos materiais para ordenar o sistema de forma a satisfazer seus interesses econômicos e políticos. Uma das formas de exercício do poder é a influência global e a definição de regras para as interações internacionais, procurando minimizar conflitos e maximizar a cooperação dentro dessas regras.

Na busca por uma estrutura estável do ponto de vista político e militar, o projeto hegemônico se baseia na distribuição do poder: o Estado detentor do poder governa a ordem global e promove seus interesses. Cria-se um sistema de prestígio e poder, de consenso e força, de diplomacia e poderio militar. Enquanto esse poder também é exercido política e economicamente, a governança da ordem mundial define regras que institucionalizam essas influências do Estado líder sobre os demais. A própria ONU, como se viu, está estruturada para amparar os interesses ocidentais em geral e norte-americanos em particular. A civilização ocidental está baseada em hegemônias britânica e norte-americana desde a revolução industrial. Na formatação contemporânea, os norte-americanos garantem sua posição dominante por meio de ações militares unilaterais, financiamento de aliados, definição de regras econômicas globais e a prática do auxílio humanitário padronizado.

Discurso e ação humanitária não são as únicas ferramentas de exercício de poder, mas são usadas pelo império inclusive com imposição militar, em prática amoldada ao conceito gramsciano de hegemonia como um combinado de força e consentimento, violência e civilidade. A ação humanitária militarizada e a ideia mais ampla de politização da ação humanitária refletem o poder hegemônico. Isto é, o poder hegemônico pode fazer uso da ação humanitária tanto por meio da força quanto por meio do consentimento. Ao levar a efeito a doutrina da Responsabilidade de Proteger e exercer o dever de intervir militarmente para fins humanitários, o poder hegemônico age com uso da força e, portanto, impõe-se sobre Estados liderados. Já quando se impõe uma padronização da ação humanitária por meio de um discurso humanitário que pretensamente se deve conceber como universal e representativo do consenso da comunidade humanitária global, o poder hegemônico busca o consenso, a adesão e a conformidade com os seus padrões.

Tais padrões, como se viu, incluem não apenas ação humanitária mais elementar, o garantir a vida das populações afetadas, senão que trazem todo um conjunto de iniciativas destinadas a envolver a população afetada, garantir que fiquem em seus Estados de origem e o ajudem a se desenvolver (economicamente inclusive). São padrões que interessam ao poder hegemônico, atuam na estrutura do Estado afetado por obra da superestrutura internacional: o Estado afetado passa a desenvolver uma nova cultura econômica alinhada com o modelo econômico ocidental, transformando-se em potencial novo parceiro. O controle das populações afetadas e seu envolvimento na ação humanitária reduz as chances de que venham a buscar refúgio em Estados vizinhos, evitando o indesejado fluxo forçado de pessoas.

Assim como o poder hegemônico se exerce a partir da habilidade de se impor sobre outros Estados e de prover bens públicos e segurança, a ação humanitária assume o papel de filantropia global. O discurso humanitário aqui analisado, nesse cenário, usa dos valores da neutralidade, imparcialidade e independência para legitimar a ação humanitária contemporânea politizada e para fomentar uma ordem do discurso para futuras ações humanitárias em consonância com os interesses do poder hegemônico.

Em contraste com o que se denominou de humanitarismo tradicional, a ação humanitária contemporânea é politizada e, na prática, não observa a neutralidade, imparcialidade e independência. Agentes humanitários têm sido alvos de ataques armados, envolvidos em negociações com as partes dos conflitos, vem sendo usados por órgãos governamentais e até mesmo por forças militares, especialmente o exército norte-americano, que expressamente declara seguir os padrões do documento de *Sphere* e patrocina a iniciativa HAP. Não obstante o discurso defenda tais valores de imparcialidade, neutralidade e independência, a ação humanitária tradicional que refletia esses princípios antes do fim da Guerra Fria não mais se verifica nos conflitos armados, cujos aspectos políticos no pós-Guerra Fria impedem a ação humanitária de se concretizar. Acesso às vítimas é negado sistematicamente e o papel dos militares em conflito se confunde com o papel das agências humanitárias. Adiciona-se a isso a crescente influência dos doadores nas ações das ONGs humanitárias.

A terceira hipótese da pesquisa refere-se à metodologia da Teoria Crítica das Relações Internacionais e busca identificar o projeto ideológico e o projeto de poder do discurso humanitário contemporâneo:

Do ponto de vista das relações internacionais, a análise crítica do discurso humanitário no pós Guerra Fria permite desvendar as premissas não declaradas nesse discurso, de modo a identificar a ideologia nele impregnada e o projeto de poder nele amparado.

A ordem global contemporânea constitui-se de uma estrutura composta de vários níveis, cuja base contempla forças sociais internas aos Estados. O sistema de Estados soberanos enfraquecido, mas ainda imperante, se mescla com um complexo de entidades político-econômicas globais: agências e organizações internacionais acomodam as relações entre Estados, inclusive do ponto de vista econômico e do ponto de vista da produção. A ação humanitária é mais um dentre os processos transnacionais de formação ideológica que se desenvolve com a finalidade de ordenar a ordem global entre Estados. Esses processos multilaterais padronizadores da conduta de Estados e suas sociedades civis são criados para administrar conflitos, garantir regulação e manter a paz.

A ordem mundial atualmente contempla um poder militar e econômico norte-americano insuperáveis, associado a uma rede de comunicação eficaz e imediata. O diálogo entre ideias, condições materiais e instituições universaliza os valores da força hegemônica e permite que a ação humanitária seja mais um veículo propulsor do projeto de poder ocidental, especialmente norte-americano.

A feição da hegemonia para a Teoria Crítica de Relações Internacionais se adapta a essa realidade: forças sociais particulares, que se tornam a base da força dentro e entre os Estados ocidentais aliadas às atuais formas de Estado (expressões históricas consensuais particulares) conduzem à expansão internacional dos modos particulares de relações sociais de produção, neste caso legitimadas pelo discurso humanitário e patrocinadas por ONGs humanitárias e o aparato humanitário em geral (aí incluindo até mesmo o exército norte-americano).

A politização da ação humanitária, a seu turno, legitimada pelo discurso humanitário aqui analisado, configura o projeto hegemônico, na medida em que ela conduz à padronização de uma série de interações sociais que representam e reproduzem uma ordem da economia mundial com um modo de produção dominante, que penetra os Estados alvo da ação humanitária e se vincula a outros modos de produção subordinados. A ação humanitária politizada também contribui para a configuração de estruturas globais de natureza social,

econômica e política. Em todos esses aspectos a padronização da ação humanitária influencia a organização dos Estados afetados, justamente por meio da normatização e padronização universal que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil, tanto as que praticam a assistência humanitária quanto as que a recebem – por meio de regras que apoiam o modo de produção dominante.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Editora UFMG, 2010.
- APPADURAI, Arjun. *Modernity at Large – cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- BAN, Ki-Moon. The ICRC and the changing humanitarian landscape. *International Review of the Red Cross*. Volume 94 Number 888 Winter 2012, 1251-1254.
- BARNETT, Michael e GROSS Stein, Janice (ed). *Sacred aid: faith and humanitarianism*. Oxford University Press, 2012, 258 pp.
- BAZYLER, Michael J. Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia, in *Stanford Journal of International Law*, v. 23, n. 2, summer 1987, p. 571.
- BELLAMY, Alex J. Realizing the Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives* (2009) 10, 111–128.
- BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect - Five Years On. *Ethics & International Affairs*, 24, no. 2 (2010), pp. 143-169, Carnegie Council for Ethics in International Affairs.
- BETTATI, Mario. *O direito de ingerência: mutação da ordem internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- BONADEO, Armando A. Actualización de las normas referentes a la limitación de los medios y métodos de combate. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1999-2000, p. 63.
- BRAUMAN, Rony. Médecins Sans Frontières and the ICRC: matters of principle. *International Review of the Red Cross*. Vol. 94. N. 888, 2012. pp.1523-1535.
- BRICOMNT, Jean. *Humanitarian Imperialism: Using Human Rights to Sell War*. New York: Monthly Review Press, 2006.
- BUCHANAN-SMITH, Margie. *How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research*. London: Overseas Development Institute, 2003. Working paper 215.

BUGNION, François. Birth of an idea: the founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: from Solferino to the original Geneva Convention (1859–1864). *In International Review of the Red Cross*. Volume 94, Number 888, Winter 2012. 1299-1338.

BUGNION, François. Droit de Genève et droit de la Haye. *International Review of the Red Cross*, v. 83, n. 844, dec. 2001, p. 901.

BUGNION, François. La gênese de la protection juridique des biens culturels em cas de conflit armé. *International Review of the Red Cross*, v. 86, n. 854, jun. 2004, p. 313.

BURNISKE, Jessica. Counter-terrorism laws and regulations: What aid agencies need to know. *Humanitarian Practice Network*. 2014. Disponível em: <<http://www.odihpn.org/hpn-resources/network-papers/counter-terrorism-laws-what-aid-agencies-need-to-know>> Acesso em: 4 de julho de 2015.

CABANES, Bruno. *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados, São José da Costa Rica*. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CARNEVALI, Giorgio. A teoria política internacional em Gramsci, in MEZZARROBA, Orides. *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, 27-78.

CHOMSKY, Noam. *Estados fracassados: o abuso do poder e o ataque à democracia*. JORGENSEN Jr. Pedro, trad. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CHOMSKY, Noam. *Poder e Terrorismo: entrevistas e conferências pós-11 de setembro*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

CHORNET, Consuelo Ramón. *Violência necessária? La intervención humanitaria en derecho internacional*. Madrid: Trotta, 1995.

CLAPHAN, Andrew. *Human Rights Obligations for Non-State Actors*. New York: Oxford University Press, 2006.

CLAPHAM, Christopher. The Political Economy of African Population Change. *Population & Development Review*. 32, 96-114, Dec. 2, 2006. ISSN: 00987921.

COVELL, Charles. *Kant and the law of peace*. London: Macmillan, 1998.

COX, Robert. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: COX, Robert; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

COX, Robert. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

COX, Robert. 'The International' in Evolution, in *Millennium: Journal of International Studies*, 2007. ISSN 0305-8298. Vol.35 No.3, pp. 513-527.

COX, Robert. *The Political Economy of a Plural World. Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. London: Routledge, 2002.

CUBIE, Dug. An Analysis of Soft Law Applicable to Humanitarian Assistance: Relative Normativity in Action? *International Humanitarian Legal Studies* 2 (2011) 177–215.

CURRIE, John. NATO's humanitarian intervention in Kosovo: making or breaking international law?, in *The Canadian Yearbook of International Law*, v. 36, 1998, p. 303.

DAVEY, Eleanor *et al.* *A history of the humanitarian system: Western origins and foundations*. Disponível em <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8439.pdf>, acesso em 29 de maio de 2015.

DESGRANDCHAMPS, Marie-Luce. Organising the unpredictable?: the Nigeria-Biafra war and its impact on the ICRC. *International Review of the Red Cross*. Vol. 94. N. 888, 2012. pp.1409-1432.

DOMESTICI-MET, Marie-José. Humanitarian Action – A Scope for the Responsibility to Protect: Part II: Responsibility to Protect – A Legal Device Ready for Use? *Goettingen Journal of International Law* 2 (2010) 3, 951-980.

DRIFMEYER, Jeff; LLEWELLYN, Craig. Toward More Effective Humanitarian Assistance. *Military Medicine*, 169, 3:161, 2004.

DUFOUR, Charlotte, *et al.* Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool? *Disasters*, 2004, 28(2): 124–141.

DUNANT, Henry. *Recuerdo de Solferino*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1982.

ERIKSSON, J. (1996) *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report. Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*. Danida and ODI, London and Copenhagen.

ESCUDEIRO, Elvira Rodriguez. *What Impact do Institutional Donor Requirements Have on NGOs?* Humanitarian Affairs Think Tank, January 2014. Disponível em: <http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs_questions_humanitaires/20140110-eng-elvirarodriguezescudeiro-january2014.pdf> Consultado em: 03 de junho de 2015.

ESTRELLA FARIA, Luiz Augusto. O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, e-ISSN 2238-6912, ISSN 2238-6262, v.2, n.3, Jan-Jul 2013, p.209-232.

EWINS, Pete; HARVEY, Paul; SAVAGE, Kevin; JACOBS, Alex. *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*. A report for Transparency International and the U4 Anti-Corruption Resource Centre. Publicado em 2006. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3C0C5AC1C1DE4F28C12571B800532D74-odi-hpg-corruption-jul2006.pdf>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. *Operações de Manutenção de Paz da ONU: de que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília: FUNAG, 2013.

FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse*. London: Routledge, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman. An interview with Norman Fairclough. *Comunicação Pública*. 3, 6, 7-16, Jan. 2008. ISSN: 16461479.

FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: the critical study of language*. New York: Longman, 1995.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Globalization*. London: Routledge, 2006.

FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

FALK, Richard. The complexities of humanitarian intervention: a new world order challenge. *Michigan Journal of International Law*, v. 17, n. 2, winter 1996, p. 491.

FASSIN, Didier. When Humanitarianism Turns Realistic. *Dissent*. Spring 2013, 99-103.

FASSIN, Didier e PANDOLFI, Mariella. *Contemporary States of Emergency*. New York: Zone Books, 2010.

FORSYTHE, David P. On Contested Concepts: Humanitarianism, Human Rights, and the Notion of Neutrality. *Journal of Human Rights*. 12, 1, 59-68, Jan. 2013. ISSN: 14754835.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. 7ª ed. São Paulo: Vozes, 2008.

FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Random House, 1979.

FOUCAULT, Michel. *Power*. New York: The New York Press, 2000.

FOUCAULT, Michel. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. New York: Random House, 1973.

GEISSLER, Laura. The law of humanitarian intervention and the Kosovo crisis, *in Hamline Law Review*, v. 23, n. 2, spring 2000, p. 336.

GOSTELOW, Lola. The Sphere Project: The Implications of Making Humanitarian Principles and Codes Work. *Disasters*, 1999, 23(4): 316-325.

GRACE, Rob. Humanitarian Negotiation: Key Challenges and Lessons Learned in an Emerging Field. *Advanced Training Program on Humanitarian Action (ATHA)*. 2015. Disponível em http://www.atha.se/sites/default/files/humanitarian_negotiation_-_key_challenges_and_lessons_learned_in_an_emerging_field.pdf, consultado em 05 de julho de 2015.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, Antonio. *Prison Notebooks*. Vol. III. New York: Columbia University Press, 1975.

HASLETT, B. No Responsibility for the Responsibility to Protect: How Powerful States Abuse the Doctrine, and Why Misuse Will Lead to Disuse. *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*. 40, 1, 171-217, 2014. ISSN: 07431759.

HERRMANN, Irène. From polemical topics to magnetic concepts: humanitarianism and anti-Semitism in Switzerland. *Journal of Political Ideologies*. 15, 1, 51-68, Feb. 2010.

HILHORST, Dorothea e JANSEN, Bram J. 'Constructing rights and wrongs in humanitarian action: contributions from a sociology of praxis', in *Sociology*, Vol. 46, n. 5, October 2012, pp. 891-905.

HLADÍK, Jan. Marking of cultural property with the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict. *International Review of the Red Cross*, v. 86, n. 854, jun. 2004.

HLADÍK, Jan. Protection of cultural property during hostilities: meeting of experts in Latin America. *International Review of the Red Cross*, v. 84, n. 847, sep. 2002.

HOBSON, John M. *The State and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 2003.

HUMANITARIAN ACCOUNTABILITY PARTNERSHIP -
<http://www.hapinternational.org>.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS AND THE RED CRESCENT
 CODE OF CONDUCT -<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>

JACKSON, Robert e SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. Tradução Bárbara Duarte.

JAKOBSEN, Peter Viggo. The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s, in *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 37(3): 267–282.

KAHN, Clea; LUCCHI, Elena. Are humanitarians fuelling conflicts? Evidence from eastern Chad and Darfur. *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 43, June 2009, publicado em <<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-43/are-humanitarians-fuelling-conflicts-evidence-from-eastern-chad-and-darfur>>. Consultado em 22 de maio de 2015.

KALSHOVEN, Frits; ZEGVELD, Liesbeth. *Restricciones en la conduccion de la guerra*. Buenos Aires: Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina, 2001.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*. Porto Alegre, L&PM, 1989.

KELSEN, Hans. *Derecho y paz em las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1996.

KOLB, Robert. Note on humanitarian intervention. *International Review of the Red Cross*, v. 85, n. 849, mar. 2003, p. 119.

LAPIDOTH, Ruth. *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1997.

LEADER, Nick. Codes of Conduct: Who Needs Them? *Relief And Rehabilitation Network*, Number 13, March 1999, p. 1.

LEADER, Nicholas. *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. London: Overseas Development Institute, 2000.

LEYSENS, Anthony. *The Critical Theory of Robert W. Cox Fugitive or Guru?* New York: Palgrave Macmillan. 2008.

LITOWITZ, Douglas. Gramsci, hegemony and the Law. *Brigham Young University Law Review*, (2000), 515-551.

MACRAE, J; LEADER, N. Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for ‘Coherence’ between Humanitarian and Political Responses to Chronic Political Emergencies. *Disasters*. 25, 4, 290, Dec. 2001. ISSN: 03613666.

MALCOLM, Noel. *Kosovo: a short history*. New York: New York University Press, 1999.

MAGONE, Claire *et all.* *Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience*. New York: Columbia University Press, 2012.

MAXWELL, Daniel *et all.* Preventing corruption in humanitarian assistance: perceptions, gaps and challenges. *Disasters*, 2012, 36(1): 140–160.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

METCALFE, Victoria; HAYSOM, Simone e GORDON, Stuart. *Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination: a review of the literature*. London: Overseas Development Institute, May 2012, 34 pp.

MEZZANOTTI, Gabriela. *Direito, Guerra e Terror: os novos desafios do Direito Internacional pós 11 de setembro*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MILLIKEN, Jennifer. The Study of Discourse in International Relations. *European Journal of International Relations* 5: 225–254.

MINEAR, L. Humanitarian Action and Politicization: A Review of Experience Since World War II, in A. Donini (ed.) *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*. Sterling: Kumarian Press, 2012.

MINGST, Karen; ARREGUÍN-THOFT, Ivan M. *Princípios de Relações Internacionais*. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014. Tradução Cristiana de Assis Serra.

MURPHY, Sean D. Humanitarian intervention in an evolving world order. *Procedural Aspects of International Law Series*, Philadelphia, v. 21, 1996.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005.

ORFORD, Anne. Locating the international: military and monetary interventions after the cold war. *Harvard International Law Journal*, v. 38, n. 2, spring 1997, p. 456.

PALMIERI, Daniel. An institution standing the test of time? A review of 150 years of the history of the International Committee of the Red Cross. *International Review of the Red Cross*. Volume 94, Number 888, Winter 2012, p. 1273.

PICTET, Jean. *Desarrollo y principios del derecho internacional humanitario*. Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1986.

PICTET, Jean. La formation du droit international humanitaire. *International Review of the Red Cross*, v. 84, n. 846, jun. 2002, p. 321.

POSSE, Hortensia D. T. Gutierrez. La aplicacion del articulo tres comum a los cuatro convenios de Ginebra de 1949 em lãs situaciones de tension interna. *Revista Juridica de Buenos Aires*, 1999-2000, p. 27.

PRENDERGAST, John. *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

PUGH, Michael. Military Intervention and Humanitarian Action: Trends and Issues. *Disasters*. 1998, 22(4): 339-351.

RIEFF, David. Humanitarianism in Crisis. *Foreign Affairs*. November/December 2002, 111-121.

RIGUEIRA, P. *Relações Internacionais Como Disciplina*. *Relações Internacionais*. 36, 023-046, Dec. 2012. ISSN: 16459199.

SALDANHA, Eduardo. *Teoria das Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá, 2005.

SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antoine. *How does law protect in war?* Geneva: International Committee of The Red Cross, 1999.

SCHOUTEN, P. (2009) *Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations*, Theory Talks. Disponível em: <<http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html>>. Consultado em: 20 de maio de 2015.

SCHWABACH, Aaron. Yugoslavia v. NATO, Security Council Resolution 1244, and the law of humanitarian intervention. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, v. 27, n. 1, winter 2000, p. 83.

SIMMS, Brendan e TRIM, D.J.B. *Humanitarian intervention: a history*. Cambridge. Cambridge University Press, 2011, 408 pp.

SLAUGHTER, Anne Marie. *International Relations, Principal Theories*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Setembro 2013. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~slaughttr/Articles/722_IntlRelPrincipalTheories_Slaughter_20110509zG.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2015.

SPHERE PROJECT. <<http://www.sphereproject.org/about/>>.

STEWART, James G. Towards a single definition of armed conflict in international humanitarian law: a critique of internationalized armed conflict. *International Review of the Red Cross*, v. 85, n. 850, jun. 2003, p. 313.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. New York: Continuum, 1988.

SWINARSKI, Christophe. Acerca de la contribución del jurista al orden internacional (acontes sobre F.F. Martens), in DIREITO, Carlos Alberto Menezes, TRINDADE, Antonio Augusto Cançado, PEREIRA, Antônio Celso Alves (org). Estudos em homenagem ao Professor Celso D. De Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Pgs. 859 – 866.

SWINARSKI, Christophe. *A norma e a guerra*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao direito internacional humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Internacional de Direitos Humanos, 1996.

TAYLOR, Mark Lewis. Today's State of Exception: Abu-Jamal, Agamben, JanMohamed, and the Democratic State of Emergency, in *Political Theology* 10.2 (2009) 305-324.

TORFING, Jacob. Discourse theory: achievements, arguments and challenges. *Discourse Theory in European Politics – identity, policy and governance*. HOWARTH, David. TORFING, Jacob. London: Palgrave Macmillan Ltd., 2005.

TYAGI, Yogesh K. The concept of humanitarian intervention revisited. *Michigan Journal of International Law*, v. 16, n. 3, spring 1995, p. 884.

WEINERT, Matthew S. Bridging the Human Rights—Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty, in *Human Rights Review*, January-March 2007.

ZEMANEK, Karl. The legal foundations of the international system: general course on public international law. *Recueil des Cours*, Hague, v. 266, 1997, p. 305.

OBRAS CONSULTADAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*, São Paulo: Biotempo Editorial, 2005.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer*, I, Valencia: Luis Santangel, 2003.

AMOSSY, Ruth (Org.). *Imagens De Si No Discurso*, São Paulo: Contexto, 2008.

AUGELLI, Enrico e MURPHY, Craig N. Gramsci e as relações internacionais: uma perspectiva geral com exemplos da política recente dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. GILL, Stephen (Org.). Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, 201-226.

BEST, Geoffrey. *War e law since 1945*. Oxford: Clarendon, 1997.

BETONHA, José Fábio. Hard, soft ou smart Power? Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos. *Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, March 1, 2009, 16-18.

CARNEVALI, Giorgio. A teoria política internacional em Gramsci, in MEZZARROBA, Orides. *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, 27-78.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COLLIN, Denis. *Compreender Marx*. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DERRIDA, Derrida. *Força de Lei – o fundamento místico da autoridade*, Cidade do Porto: Campo das Letras, 1994.

DRACHE, Daniel e VALDÉS-UGALDE, José Luis. The International System: Hinge Moments and Structural Long-Term Trends. A Canadian Perspective - Interview with Robert W. Cox. *NORTEAMÉRICA*. Year 4, number 2, July-December 2009, 165-180.

FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Globalization*. London: Routledge. 2006.

FASSIN, Didier e PANDOLFI, Mariella. Military and humanitarian government in the age of intervention. *Contemporary States of Emergency*, New York: Zone Books, 2010.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. São Paulo: LTC, 1989.

GLANVILLE, Luke. On the meaning of 'responsibility' in the 'responsibility to protect'. *Griffith Law Review* (2011), Vol. 20, n. 2.

GLANVILLE, Luke. The Responsibility to Protect Beyond Borders. *Human Rights Law Review* (2012).

GRAMSCI, Antonio. *Americanismo e fordismo*, São Paulo: Hedra, 2011.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, vol. 6, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014.

GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.

GROCIO, Hugo. *Del derecho de la guerra y de la paz*. Madrid: Reus, 1925. v. 1.

GRUPPI, Luciano. *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*, Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda., 1980.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*, Porto Alegre: L&PM, 1980.

GURR, Ted Robert. *Minorities at risk: a global view of ethnopolitical conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *The future of human nature*. Cambridge: Polity, 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril, 1979.

HOBBS, Thomas. *On the citizen*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HOLSTI, Kalevi J. *Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge, University Press, 1991.

KAYAOGLU, Turan. Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory. *International Studies Review* (2010) 12, 193–217.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty, organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LACLAU, Ernesto. MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a radical democratic politics*. London: Verso, 2001. 2 ed.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais*, São Paulo: Saraiva, 2004.

MANDEL, Ernest. *Introdução ao marxismo*. Porto Alegre: Movimento, 1978. 129p.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. V.2.

MCLELLAN, David. *As ideias de Engels*. São Paulo: Cultrix, 1979.

MÉSZÁROS, István. *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo: Biotempo, 2011.

MICHELS, Gilson Wessler. Guerra do Iraque e hegemonia norte-americana: uma leitura a partir de Gramsci. in MEZZARROBA, Orides. *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, 121-152.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Hegemonia e reforma do Conselho de Segurança da ONU, in MEZZARROBA, Orides. *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, 79-120.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PORTELLI, Hughes. *Gramsci e o Bloco Histórico*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os Moinhos de Vento na América Latina. *Revista de Estudos Avançados da USP*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 9-20, 2005.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

REISMAN, W. Michael. Humanitarian Interventions and fledgling democracies. *Fordham International Law Journal*, v. 18, n. 3, mar. 1995.

SAKELLAROPOULOS, Spyros e SOTIRIS, Panagiotis. American Foreign Policy as Modern Imperialism: From Armed Humanitarianism to Preemptive War. *Science & Society*, Vol. 72, No. 2, April 2008, 208–235.

SALCEDO, Juan Antonio Cabrillo. *Soberania de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporâneo*. Madrid: Tecnos, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 572 p.

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional, *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 16(2) 2002, 12.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. An international constitutional moment. *Harvard International Law Journal*, v. 43, n. 1, winter 2002.

SLAUGHTER, Anne-Marie. International law and international relations. *Recueil des Cours, Hague*, v. 285, 2001.

SMITH, Steve. The United States and the Discipline of International Relations: hegemonic country, hegemonic discipline. *International Studies Review*, June (1), 2002, 67-85.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis: Vozes, 2008.

TOURAINÉ, Alain. *Pensar Outramente*. Petrópolis: Vozes, 2007.

TUCK, Richard. *The rights of war and peace*. Oxford: University Press, 1999.

VUKAS, Vudislav. States, peoples and minorities. *Recueil des Cours, Hague*, v. 231, 1991.

WEDGEWOOD, Ruth; JACOBSON, Harold K. State reconstruction after civil conflict. *American Journal of International law*, v. 95, n. 1, jan. 2001.

**ANEXO A — CODE OF CONDUCT FOR THE INTERNATIONAL
RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT AND NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS (NGOS) IN DISASTER RELIEF**

Code of Conduct

**for the International Red Cross and Red Crescent Movement
and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief**

2 THE CODE OF CONDUCT FOR THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT AND NONGOVERNMENTAL ORGANISATIONS (NGOS) IN DISASTER RELIEF

Prepared jointly by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the ICRC¹

Purpose

This Code of Conduct seeks to guard our standards of behaviour. It is not about operational details, such as how one should calculate food rations or set up a refugee camp. Rather, it seeks to maintain the high standards of independence, effectiveness and impact to which disaster response NGOs and the International Red Cross and Red Crescent Movement aspires. It is a voluntary code, enforced by the will of the organisation accepting it to maintain the standards laid down in the Code. In the event of armed conflict, the present Code of Conduct will be interpreted and applied in conformity with international humanitarian law. The Code of Conduct is presented first. Attached to it are three annexes, describing the working environment that we would like to see created by Host Governments, Donor Governments and InterGovernmental Organisations in order to facilitate the effective delivery of humanitarian assistance.

Note

1. Sponsored by: Caritas Internationalis*, Catholic Relief Services*, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, International Save the Children Alliance*, Lutheran World Federation*, Oxfam*, The World Council of Churches*, The International Committee of the Red Cross (* members of the Steering Committee for Humanitarian Response)

Definitions

NGOs: NGOs (Non-Governmental Organisations) refers here to organisations, both national and international, which are constituted separately from the government of the country in which they are founded.

NGHAs: For the purposes of this text, the term Non-Governmental Humanitarian Agencies (NGHAs) has been coined to encompass the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement – The International Committee of the Red Cross, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and its member National Societies – and the NGOs as defined above. This code refers specifically to those NGHAs who are involved in disaster response.

IGOs: IGOs (Inter-Governmental Organisations) refers to organisations constituted by two or more governments. It thus includes all United Nations Agencies and regional organisations.

Disasters: A disaster is a calamitous event resulting in loss of life, great human suffering and distress, and large-scale material damage.

The Code of Conduct Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes

1 The humanitarian imperative comes first

The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle which should be enjoyed by all citizens of all countries. As members of the international community, we recognise our obligation to provide humanitarian assistance wherever it is needed. Hence the need for unimpeded access to affected populations is of fundamental importance in exercising that responsibility. The prime motivation of our response to disaster is to alleviate human suffering amongst those least able to withstand the stress caused by disaster. When we give humanitarian aid it is not a partisan or political act and should not be viewed as such.

2 Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone

Wherever possible, we will base the provision of relief aid upon a thorough assessment of the needs of the disaster victims and the local capacities already in place to meet those needs. Within the entirety of our programmes, we will reflect considerations of proportionality. Human suffering must be alleviated whenever it is found; life is as precious in one part of a country as another. Thus, our provision of aid will reflect the degree of suffering it seeks to alleviate. In implementing this approach, we recognise the crucial role played by women in disaster-prone communities and will ensure that this role is supported, not diminished, by our aid programmes. The implementation of such a universal, impartial and independent policy, can only be effective if we and our partners have access to the necessary resources to provide for such equitable relief, and have equal access to all disaster victims.

3 Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint

Humanitarian aid will be given according to the need of individuals, families and communities. Notwithstanding the right of NGHAs to espouse particular political or religious opinions, we affirm that assistance will not be dependent on the adherence of the recipients to those opinions. We will not tie the promise, delivery or distribution of assistance to the embracing or acceptance of a particular political or religious creed.

4 We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy

NGHAs are agencies which act independently from governments. We therefore formulate our own policies and implementation strategies and do not seek to implement the policy of any government, except in so far as it coincides with our own independent policy. We will never knowingly – or through negligence – allow ourselves, or our employees, to be used to gather information of a political, military or economically sensitive nature for governments or other bodies that may serve purposes other than those which are strictly humanitarian, nor will we act as instruments of foreign policy of donor governments. We will use the assistance we receive to respond to needs and this assistance should not be driven by the need to dispose of donor commodity surpluses, nor by the political interest of any particular donor. We value and promote the voluntary giving of labour and finances by concerned individuals to support our work and recognise the independence of action promoted by such voluntary motivation. In order to protect our independence we will seek to avoid dependence upon a single funding source.

5 We shall respect culture and custom

We will endeavour to respect the culture, structures and customs of the communities and countries we are working in.

6 We shall attempt to build disaster response on local capacities

All people and communities – even in disaster – possess capacities as well as vulnerabilities. Where possible, we will strengthen these capacities by employing local staff, purchasing local materials and trading with local companies. Where possible, we will work through local NGHAs as partners in planning and implementation, and cooperate with local government structures where appropriate. We will place a high priority on the proper co-ordination of our emergency responses. This is best done within the countries concerned

by those most directly involved in the relief operations, and should include representatives of the relevant UN bodies.

7 Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid

Disaster response assistance should never be imposed upon the beneficiaries. Effective relief and lasting rehabilitation can best be achieved where the intended beneficiaries are involved in the design, management and implementation of the assistance programme. We will strive to achieve full community participation in our relief and rehabilitation programmes.

8 Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs

All relief actions affect the prospects for long-term development, either in a positive or a negative fashion. Recognising this, we will strive to implement relief programmes which actively reduce the beneficiaries' vulnerability to future disasters and help create sustainable lifestyles. We will pay particular attention to environmental concerns in the design and management of relief programmes. We will also endeavour to minimise the negative impact of humanitarian assistance, seeking to avoid long-term beneficiary dependence upon external aid.

9 We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources

We often act as an institutional link in the partnership between those who wish to assist and those who need assistance during disasters. We therefore hold ourselves accountable to both constituencies. All our dealings with donors and beneficiaries shall reflect an attitude of openness and transparency. We recognise the need to report on our activities, both from a financial perspective and the perspective of effectiveness. We recognise the obligation to ensure appropriate monitoring of aid distributions and to carry out regular assessments of the impact of disaster assistance.

We will also seek to report, in an open fashion, upon the impact of our work, and the factors limiting or enhancing that impact. Our programmes will be based upon high standards of professionalism and expertise in order to minimise the wasting of valuable resources.

10 In our information, publicity and advertising activities, we shall recognise disaster victims as dignified humans, not hopeless objects

Respect for the disaster victim as an equal partner in action should never be lost. In our public information we shall portray an objective image of the disaster situation where the capacities and aspirations of disaster victims are highlighted, and not just their vulnerabilities and fears. While we will cooperate with the media in order to enhance public response, we will not allow external or internal demands for publicity to take precedence over the principle of maximising overall relief assistance. We will avoid competing with other disaster response agencies for media coverage in situations where such coverage may be to the detriment of the service provided to the beneficiaries or to the security of our staff or the beneficiaries.

The Working Environment

Having agreed unilaterally to strive to abide by the Code laid out above, we present below some indicative guidelines which describe the working environment we would like to see created by donor governments, host governments and the intergovernmental organisations – principally the agencies of the United Nations – in order to facilitate the effective participation of NGHAs in disaster response. These guidelines are presented for guidance. They are not legally binding, nor do we expect governments and IGOs to indicate their acceptance of the guidelines through the signature of any document, although this may be a goal to work to in the future. They are presented in a spirit of openness and cooperation so that our partners will become aware of the ideal relationship we would seek with them.

Annex I: Recommendations to the governments of disasteraffected countries

1 Governments should recognise and respect the independent, humanitarian and impartial actions of NGHAs

NGHAs are independent bodies. This independence and impartiality should be respected by host governments.

2 Host governments should facilitate rapid access to disaster victims for NGHAs

If NGHAs are to act in full compliance with their humanitarian principles, they should be granted rapid and impartial access to disaster victims, for the purpose of delivering humanitarian assistance. It is the duty of the host government, as part of the exercising of sovereign responsibility, not to block such assistance, and to accept the impartial and

apolitical action of NGHAs. Host governments should facilitate the rapid entry of relief staff, particularly by waiving requirements for transit, entry and exit visas, or arranging that these are rapidly granted. Governments should grant over-flight permission and landing rights for aircraft transporting international relief supplies and personnel, for the duration of the emergency relief phase.

3 Governments should facilitate the timely flow of relief goods and information during disasters

Relief supplies and equipment are brought into a country solely for the purpose of alleviating human suffering, not for commercial benefit or gain. Such supplies should normally be allowed free and unrestricted passage and should not be subject to requirements for consular certificates of origin or invoices, import and/or export licences or other restrictions, or to importation taxation, landing fees or port charges. The temporary importation of necessary relief equipment, including vehicles, light aircraft and telecommunications equipment, should be facilitated by the receiving host government through the temporary waiving of licence or registration restrictions. Equally, governments should not restrict the re-exportation of relief equipment at the end of a relief operation. To facilitate disaster communications, host governments are encouraged to designate certain radio frequencies, which relief organisations may use in-country and for international communications for the purpose of disaster communications, and to make such frequencies known to the disaster response community prior to the disaster. They should authorise relief personnel to utilise all means of communication required for their relief operations.

4 Governments should seek to provide a coordinated disaster information and planning service

The overall planning and coordination of relief efforts is ultimately the responsibility of the host government. Planning and coordination can be greatly enhanced if NGHAs are provided with information on relief needs and government systems for planning and implementing relief efforts as well as information on potential security risks they may encounter. Governments are urged to provide such information to NGHAs.

To facilitate effective coordination and the efficient utilisation of relief efforts, host governments are urged to designate, prior to disaster, a single point-of-contact for incoming NGHAs to liaise with the national authorities.

5 Disaster relief in the event of armed conflict

In the event of armed conflict, relief actions are governed by the relevant provisions of international humanitarian law.

Annex II: Recommendations to donor governments

1 Donor governments should recognise and respect the independent, humanitarian and impartial actions of NGHAs

NGHAs are independent bodies whose independence and impartiality should be respected by donor governments. Donor governments should not use NGHAs to further any political or ideological aim.

2 Donor governments should provide funding with a guarantee of operational independence

NGHAs accept funding and material assistance from donor governments in the same spirit as they render it to disaster victims; one of humanity and independence of action. The implementation of relief actions is ultimately the responsibility of the NGHAs and will be carried out according to the policies of that NGHAs.

3 Donor governments should use their good offices to assist NGHAs in obtaining access to disaster victims

Donor governments should recognise the importance of accepting a level of responsibility for the security and freedom of access of NGHAs staff to disaster sites. They should be prepared to exercise diplomacy with host governments on such issues if necessary.

Annex III: Recommendations to intergovernmental organisations

1 IGOs should recognise NGHAs, local and foreign, as valuable partners

NGHAs are willing to work with UN and other inter-governmental agencies to effect better disaster response. They do so in a spirit of partnership which respects the integrity and independence of all partners. Inter-governmental agencies must respect the independence and impartiality of the NGHAs. NGHAs should be consulted by UN agencies in the preparation of relief plans.

2 IGOs should assist host governments in providing an overall coordinating framework for international and local disaster relief

NGHAs do not usually have the mandate to provide the overall coordinating framework for disasters which require an international response. This responsibility falls to the host government and the relevant United Nations authorities. They are urged to provide this service in a timely and effective manner to serve the affected state and the national and international disaster response community. In any case, NGHAs should make all efforts to ensure the effective coordination

of their own services. In the event of armed conflict, relief actions are governed by the relevant provisions of international humanitarian law.

3 IGOs should extend security protection provided for UN organisations to NGHAs

Where security services are provided for inter-governmental organisations, this service should be extended to their operational NGHAs partners where it is so requested.

4 IGOs should provide NGHAs with the same access to relevant information as is granted to UN organisations

IGOs are urged to share all information, pertinent to the implementation of effective disaster response, with their operational NGHAs partners.

**ANEXO B — HAP - THE CORE HUMANITARIAN STANDARD ON
QUALITY AND ACCOUNTABILITY (CHS)**

Core Humanitarian
STANDARD

**Core Humanitarian
Standard on Quality
and Accountability**

Published by: Groupe URD, HAP International, People In Aid and the Sphere Project.

First edition: 2014

ISBN: 978-2-8399-1564-9

© All rights reserved. The copyright of the material contained herein is held by Groupe URD, HAP International, People In Aid and the Sphere Project. It may be reproduced for educational purposes, including in training, research and programme activities, provided that the Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability is acknowledged. To translate or adapt all or any part of the Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, prior written permission must be obtained by emailing info@corehumanitarianstandard.org.

FOREWORD

The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS) is a direct result of the Joint Standards Initiative (JSI) in which the Humanitarian Accountability Partnership (HAP) International, People In Aid and the Sphere Project joined forces to seek greater coherence for users of humanitarian standards. The JSI consulted more than 2,000 humanitarian workers in head offices, regions and in disaster-prone countries. The feedback highlighted the need for the harmonisation of standards, with communities and people affected by crisis at the centre and humanitarian principles as the foundation.

The CHS is the result of a 12-month, three-stage consultation, during which humanitarian workers, communities and people affected by crisis, several hundred Non-Governmental Organisations (NGOs) and networks, governments, United Nations and donor agencies, and academics rigorously analysed the content of the CHS and tested it at headquarters and field level.

The feedback from each consultation was then considered and the revisions approved by a 65-person Technical Advisory Group representing a broad spread of constituencies and areas of technical expertise in humanitarian action and standards development.

It is the intention of the boards of HAP International, People In Aid and the Sphere Project that the CHS will replace the 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management, the People In Aid Code of Good Practice in the Management and Support of Aid Personnel and the Core Standards section of the Sphere Handbook.

ACKNOWLEDGEMENTS

Thank you to the many hundreds of organisations and individuals who participated in the development of the CHS by giving feedback on the drafts of the CHS, by testing it within their organisations¹, or by participating in one of the groups that oversaw the CHS consultation process. The involvement of a diverse range of communities and people affected by crisis in the consultation and testing process was particularly welcome.

¹ A full list of those organisations that tested the CHS can be found at www.corehumanitarianstandard.org

In their efforts to harmonise standards, HAP International, People In Aid and the Sphere Project were joined by Groupe URD who integrated the Quality COMPAS reference framework into the CHS. The CHS Technical Advisory Group and its sub-group, the Technical Steering Committee, were responsible for overseeing the consultation process and final approval of the CHS. The CHS Writing Group was tasked with revising the CHS incorporating the feedback received from every stage of the consultation.

To ensure that the outcomes reached were inclusive, representative and objective, the CHS consultation process was independently facilitated by the WolfGroup Consultants.

A full list of members of the Technical Advisory Group, the Technical Steering Group and the Writing Group can be found at www.corehumanitarianstandard.org. Without their tireless support, the CHS consultation would not have been possible.

The Core Humanitarian Standard process was generously supported through core and project funding from the following donors: Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade; Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD); Ministry of Foreign Affairs of Denmark (Danida); Foreign Office of the Federal Republic of Germany; Irish Aid; Swedish International Development Cooperation Agency; the Swiss Agency for Development and Cooperation; UK Aid from the UK Government; and The United States Government.

HAP International, People In Aid and the Sphere Project would also like to thank the following board members for their financial contributions to the CHS process: ACT Alliance; ActionAid International; Aktion Deutschland Hilft; British Red Cross; Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD); CARE International; Christian Aid; Community World Service Asia; DanChurchAid; The Lutheran World Federation; Save the Children International; Save the Children US; and World Vision International.

FEEDBACK

Comments on the CHS are welcome at any time, and can be sent, along with enquiries, to info@corehumanitarianstandard.org.

REVIEW

All comments received will be addressed in the revision of the CHS, which will be undertaken no later than December 2019. For more information about The Core Humanitarian Standard, related resources and other documents under development, please visit www.corehumanitarianstandard.org.

A NOTE ON TRANSLATIONS

The Core Humanitarian Standard will be made available in Arabic, French and Spanish. If you would like to translate the CHS into an additional language, please contact info@corehumanitarianstandard.org for guidance on translations. All translations will be free to access at www.corehumanitarianstandard.org.

RELATED MATERIALS

Guidance and tools are available to support application of the CHS and are free to access at www.corehumanitarianstandard.org.

TABLE OF CONTENTS

i.	Introduction	2 - 3	
ii.	Structure of the Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS)		5
iii.	Applying the CHS	6 - 7	
iv.	Claims	7	v. Principled Humanitarian Action 8
vi.	The Nine Commitments and Quality Criteria	9	
vii.	Commitments, Actions and Responsibilities	10 - 18	
	1. Communities and people affected by crisis receive assistance appropriate and relevant to their needs.		10
	2. Communities and people affected by crisis have access to the humanitarian assistance they need at the right time.		11
	3. Communities and people affected by crisis are not negatively affected and are more prepared, resilient and less at-risk as a result of humanitarian action.		12
	4. Communities and people affected by crisis know their rights and entitlements, have access to information and participate in decisions that affect them.		13
	5. Communities and people affected by crisis have access to safe and responsive mechanisms to handle complaints.		14
	6. Communities and people affected by crisis receive coordinated,		

complementary assistance.	15
7. Communities and people affected by crisis can expect delivery of improved assistance as organisations learn from experience and reflection.	16
8. Communities and people affected by crisis receive the assistance they require from competent and well-managed staff and volunteers.	17
9. Communities and people affected by crisis can expect that the organisations assisting them are managing resources effectively, efficiently and ethically.	18
viii. Glossary	19

Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability

I. INTRODUCTION

Every day all over the world, countless people from all walks of life are moved to act in response to the humanitarian imperative – the desire to prevent and alleviate human suffering wherever it happens.

The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS) sets out Nine Commitments that organisations and individuals involved in humanitarian response can use to improve the quality and effectiveness of the assistance they provide. It also facilitates greater accountability to communities and people affected by crisis: knowing what humanitarian organisations have committed to will enable them to hold those organisations to account.

The CHS places communities and people affected by crisis at the centre of humanitarian action and promotes respect for their fundamental human rights. It is underpinned by the right to life with dignity, and the

right to protection and security as set forth in international law, including within the International Bill of Human Rights.¹⁴¹

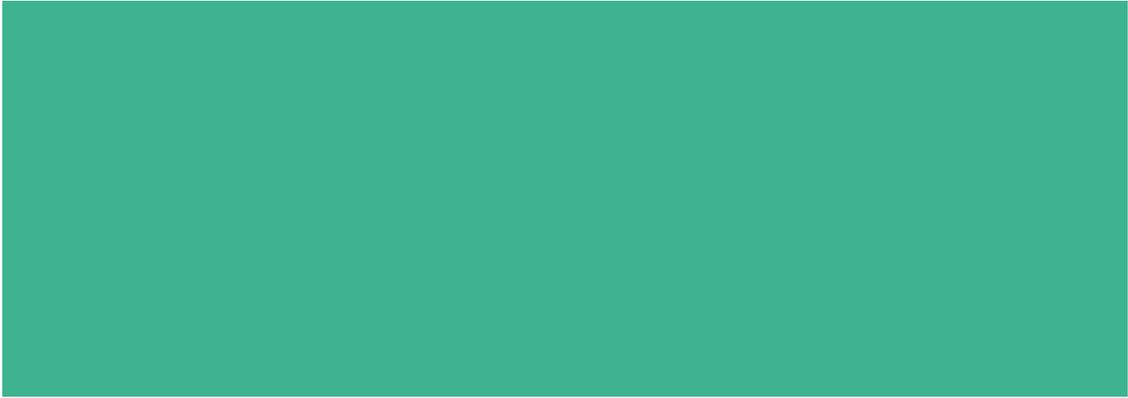
As a core standard, the CHS describes the essential elements of principled, accountable and high-quality humanitarian action. Humanitarian organisations may use it as a voluntary code with which to align their own internal procedures. It can also be used as a basis for verification of performance, for which a specific framework and associated indicators have been developed to ensure relevance to different contexts and types of organisation.

The CHS can be promoted and implemented by individuals, organisations, coordinating bodies, consortia and other groups undertaking or contributing to humanitarian action. Although primarily intended for the humanitarian sector, the CHS can be used by any organisation to bring better quality and greater accountability to all aspects of its work with communities and people affected by crisis.

The CHS is the result of a global consultation process. It draws together key elements of existing humanitarian standards and commitments. These include but are not limited to:

- The Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief;

¹⁴¹ The International Bill of Rights includes the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocols.



- The 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management;
- The People In Aid Code of Good Practice in the Management and Support of Aid Personnel;
- The Sphere Handbook Core Standards and the Humanitarian Charter;
- The Quality COMPAS;
- The Inter-Agency Standing Committee Commitments on Accountability to Affected People/Populations (CAAPs); and
- The Organisation for Economic Co-operation and Development's (OECD) Development Assistance Committee (DAC) Criteria for Evaluating Development and Humanitarian Assistance.

The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability



ii. Structure of the Core HUMANITARIAN STANDARD

The CHS is a set of Nine Commitments to communities and people affected by crisis stating what they can expect from organisations and individuals delivering humanitarian assistance. Each Commitment is supported by a Quality Criterion that indicates how humanitarian organisations and staff should be working in order to meet it. The CHS is structured as follows:

- the Nine Commitments;
- supporting Quality Criteria;
- Key Actions to be undertaken in order to fulfil the Commitments; and
- Organisational Responsibilities to support the consistent and systematic implementation of the Key Actions throughout the organisation.

The Key Actions and Organisational Responsibilities, respectively, describe:

- what staff engaged in humanitarian action should do to deliver high-quality programmes consistently and to be accountable to those they seek to assist; and
- the policies, processes and systems organisations engaged in humanitarian action need to have in place to ensure their staff provide high-quality, accountable humanitarian assistance.

A glossary of terms used in the CHS with a specific definition is included at the end of this document.

III. APPLYING THE CHS

Organisations committing to the CHS aim to fulfil all Nine Commitments. As a minimum, they are expected to work to continuously improve their systems, structures and practices in order to consistently improve the quality and accountability of their humanitarian responses. However, the organisations and individuals involved in humanitarian action are diverse. They need to act in a timely manner, and adapt their actions to the capacities and mandate of their organisations, as well as the phase and circumstance of the crisis they find themselves in.

When organisations encounter difficulties fulfilling the Nine Commitments, they should acknowledge this and consider how to address the issues preventing them from doing so. Organisations should learn from situations such as these, developing ways to overcome the constraints they come up against.

Any analysis of the application of the CHS should be based on the degree to which any given organisation is working to achieve the Nine Commitments and not simply on whether Key Actions have been implemented and/or Organisational Responsibilities discharged. The Key Actions required by the CHS, therefore, need to be adapted to the context.

The CHS applies to organisations and individuals that:

- deliver direct assistance to communities and people affected by crisis;
- provide financial, material or technical support to other organisations, but do not directly take part in providing assistance; or

- combine both these approaches.

The CHS is designed to be used in a range of ways by those involved in humanitarian action, including as a means to:

- facilitate greater accountability to communities and people affected by crisis, and improve the quality of services provided to them;
- develop workplans for progressive implementation of the CHS and continuous improvement;
- monitor quality and accountability, using the CHS as a framework to support existing organisational and technical standards;
- self-assess and improve the quality of programmes;
- verify or certify conformity, and to demonstrate this conformity to others; and
- assess, where relevant, how far internal processes and support for staff meet the actions and organisational responsibilities set out within the CHS.

Organisations that decide to use the CHS should promote it both within their organisation and externally.

Organisations working in partnerships should explain their commitment to the CHS, seek understanding of how their partners¹⁴² approach the Nine Commitments and do whatever they can to work with them to implement the CHS commitments. **iv. Claims**

Any individual or organisation involved in humanitarian action is encouraged to use and adopt the CHS and may state: “we are working towards application of the CHS”. Organisations may only claim that they comply with the CHS if they have undergone objective verification

¹⁴² See definition in glossary.



against

it.

V. PRINCIPLED HUMANITARIAN ACTION

People are at the heart of humanitarian action. The primary motivation of any response to crisis is to save lives, alleviate human suffering and to support the right to life with dignity.

Humanitarian organisations recognise that the humanitarian imperative comes first and seek, therefore, to provide humanitarian assistance wherever it is needed.

Humanitarian action is guided by four widely accepted principles¹⁴³:

- **Humanity:** Human suffering must be addressed wherever it is found. The purpose of humanitarian action is to protect life and health and ensure respect for human beings.
- **Impartiality:** Humanitarian action must be carried out on the basis of need alone, giving priority to the most urgent cases of distress and making no adverse distinction on the basis of nationality, race, gender, religious belief, class or political opinion.
- **Independence:** Humanitarian action must be autonomous from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
- **Neutrality:** Humanitarian actors must not take sides in hostilities or engage in controversies of a political, racial, religious or ideological nature.¹⁴⁴

¹⁴³ The principles of humanity, impartiality, independence and neutrality are derived from: the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement proclaimed in Vienna in 1965 by the 20th International Conference of the Red Cross and Red Crescent; United Nations (UN) General Assembly Resolution 46/182, 19 December 1991; and UN General Assembly Resolution 58/114, 5 February 2004.

¹⁴⁴ Some organisations, while committed to giving impartial assistance and not taking sides in hostilities, do not consider that the principle of neutrality precludes undertaking advocacy on issues related to accountability and justice.

Humanitarian principles are at the core of all humanitarian work. They guide humanitarian action and their application is essential to distinguish humanitarian action from other forms of activities and action. In the CHS, the four principles are integrated into the Commitments, Quality Criteria, Key Actions and Organisational Responsibilities.



International Humanitarian Law, International Human Rights Law and International Refugee Law set out fundamental legal standards relating to the protection of individuals and groups, and to the nature of the assistance which may be provided to them. The Sphere Humanitarian Charter summarises the core legal principles that have most bearing on the welfare of those affected by disaster or conflict.

Those who apply the Core Humanitarian Standard recognise the primary responsibility of states and other relevant authorities to protect and assist those affected by disasters or armed conflicts within their territories. Humanitarian action should not undermine these responsibilities; indeed, whenever possible, it should complement them.

VI. THE NINE COMMITMENTS AND QUALITY CRITERIA

1. **Communities and people affected by crisis receive assistance appropriate and relevant to their needs.**

Quality Criterion: Humanitarian response is appropriate and relevant.

2. **Communities and people affected by crisis have access to the humanitarian assistance they need at the right time.**

Quality Criterion: Humanitarian response is effective and timely.

3. **Communities and people affected by crisis are not negatively affected and are more prepared, resilient and less at-risk as a result of humanitarian action.**

Quality Criterion: Humanitarian response strengthens local capacities and avoids negative effects.

4. **Communities and people affected by crisis know their rights and entitlements, have access to information and participate in decisions that affect them.**

Quality Criterion: Humanitarian response is based on communication, participation and feedback.

5. **Communities and people affected by crisis have access to safe and responsive mechanisms to handle complaints.**

Quality Criterion: Complaints are welcomed and addressed.

6. **Communities and people affected by crisis receive coordinated, complementary assistance.**

Quality Criterion: Humanitarian response is coordinated and complementary.

7. **Communities and people affected by crisis can expect delivery of improved assistance as organisations learn from experience and reflection.**

Quality Criterion: Humanitarian actors continuously learn and improve.

8. **Communities and people affected by crisis receive the assistance they require from competent and well-managed staff and volunteers.**

Quality Criterion: Staff are supported to do their job effectively, and are treated fairly and equitably.

9. **Communities and people affected by crisis can expect that the organisations assisting them are managing resources effectively, efficiently and ethically.**

Quality Criterion: Resources are managed and used responsibly for their intended purpose.



VII. COMMITMENTS, ACTIONS AND RESPONSIBILITIES

1. Communities and people affected by crisis receive assistance appropriate to their needs.

Quality Criterion: Humanitarian response is appropriate and relevant.

Key Actions

- 1.1 Conduct a systematic, objective and ongoing analysis of the context and stakeholders.
- 1.2 Design and implement appropriate programmes based on an impartial assessment of needs¹⁴⁵ and risks, and an understanding of the vulnerabilities and capacities of different groups¹⁴⁶.
- 1.3 Adapt programmes to changing needs, capacities and context.

Organisational Responsibilities

- 1.4 Policies commit to providing impartial assistance based on the needs and capacities of communities and people affected by crisis.
- 1.5 Policies set out commitments which take into account the diversity of communities, including disadvantaged or marginalised people, and to collect disaggregated data.
- 1.6 Processes are in place to ensure an appropriate ongoing analysis of the context.

2. Communities and people affected by crisis have access to the humanitarian assistance they need at the right time.

Quality Criterion: Humanitarian response is effective and timely.

¹⁴⁵ “Needs” includes assistance and protection.

¹⁴⁶ This may refer, for example to: women, men, girls, boys, youth, and older persons, as well as persons with disabilities and specific minority or ethnic groups without any such distinction.



Key Actions

- 2.1 Design programmes that address constraints so that the proposed action is realistic and safe for communities.
- 2.2 Deliver humanitarian response in a timely manner, making decisions and acting without unnecessary delay.
- 2.3 Refer any unmet needs to those organisations with the relevant technical expertise and mandate, or advocate for those needs to be addressed.
- 2.4 Use relevant technical standards and good practice employed across the humanitarian sector to plan and assess programmes.
- 2.5 Monitor the activities, outputs and outcomes of humanitarian responses in order to adapt programmes and address poor performance.

Organisational Responsibilities

- 2.6 Programme commitments are in line with organisational capacities.
- 2.7 Policy commitments ensure:
 - a. systematic, objective and ongoing monitoring and evaluation of activities and their effects;
 - b. evidence from monitoring and evaluations is used to adapt and improve programmes; and
 - c. timely decision-making with resources allocated accordingly.

3. Communities and people affected by crisis are not negatively affected and are more prepared, resilient and less at-risk as a result of humanitarian action.

Quality Criterion: Humanitarian response strengthens local capacities and avoids negative effects.

Key Actions



- 3.1 Ensure programmes build on local capacities and work towards improving the resilience of communities and people affected by crisis.
- 3.2 Use the results of any existing community hazard and risk assessments and preparedness plans to guide activities.
- 3.3 Enable the development of local leadership and organisations in their capacity as first-responders in the event of future crises, taking steps to ensure that marginalised and disadvantaged groups are appropriately represented.
- 3.4 Plan a transition or exit strategy in the early stages of the humanitarian programme that ensures longer-term positive effects and reduces the risk of dependency.
- 3.5 Design and implement programmes that promote early disaster recovery and benefit the local economy.
- 3.6 Identify and act upon potential or actual unintended negative effects in a timely and systematic manner, including in the areas of:
 - a. people's safety, security, dignity and rights;
 - b. sexual exploitation and abuse by staff;
 - c. culture, gender, and social and political relationships;
 - d. livelihoods;
 - e. the local economy; and
 - f. the environment.

Organisational Responsibilities

- 3.7 Policies, strategies and guidance are designed to:
 - a. prevent programmes having any negative effects, such as, for example, exploitation, abuse or discrimination by staff against communities and people affected by crisis; and
 - b. strengthen local capacities.



- 3.8 Systems are in place to safeguard any personal information collected from communities and people affected by crisis that could put them at risk.

4. Communities and people affected by crisis know their rights and entitlements, have access to information and participate in decisions that affect them.

Quality Criterion: Humanitarian response is based on communication, participation and feedback.

Key Actions

- 4.1 Provide information to communities and people affected by crisis about the organisation, the principles it adheres to, how it expects its staff to behave, the programmes it is implementing and what they intend to deliver.
- 4.2 Communicate in languages, formats and media that are easily understood, respectful and culturally appropriate for different members of the community, especially vulnerable and marginalised groups.
- 4.3 Ensure representation is inclusive, involving the participation and engagement of communities and people affected by crisis at all stages of the work.
- 4.4 Encourage and facilitate communities and people affected by crisis to provide feedback on their level of satisfaction with the quality and effectiveness of the assistance received, paying particular attention to the gender, age and diversity of those giving feedback.

Organisational Responsibilities

- 4.5 Policies for information-sharing are in place, and promote a culture of open communication.



- 4.6 Policies are in place for engaging communities and people affected by crisis, reflecting the priorities and risks they identify in all stages of the work.
- 4.7 External communications, including those used for fundraising purposes, are accurate, ethical and respectful, presenting communities and people affected by crisis as dignified human beings.

5. Communities and people affected by crisis have access to safe and responsive mechanisms to handle complaints.

Quality Criterion: Complaints are welcomed and addressed.

Key Actions

- 5.1 Consult with communities and people affected by crisis on the design, implementation and monitoring of complaints-handling processes.
- 5.2 Welcome and accept complaints, and communicate how the mechanism can be accessed and the scope of issues it can address.
- 5.3 Manage complaints in a timely, fair and appropriate manner that prioritises the safety of the complainant and those affected at all stages.

Organisational Responsibilities

- 5.4 The complaints-handling process for communities and people affected by crisis is documented and in place. The process should cover programming, sexual exploitation and abuse, and other abuses of power.
- 5.5 An organisational culture in which complaints are taken seriously and acted upon according to defined policies and processes has been established.
- 5.6 Communities and people affected by crisis are fully aware of the expected behaviour of humanitarian staff, including organisational



commitments made on the prevention of sexual exploitation and abuse.

- 5.7 Complaints that do not fall within the scope of the organisation are referred to a relevant party in a manner consistent with good practice.

6. Communities and people affected by crisis receive coordinated, complementary assistance.

Quality Criterion: Humanitarian response is coordinated and complementary.

Key Actions

- 6.1 Identify the roles, responsibilities, capacities and interests of different stakeholders.¹⁴⁷
- 6.2 Ensure humanitarian response complements that of national and local authorities¹⁴⁸ and other humanitarian organisations.
- 6.3 Participate in relevant coordination bodies and collaborate with others in order to minimise demands on communities and maximise the coverage and service provision of the wider humanitarian effort.
- 6.4 Share necessary information with partners, coordination groups and other relevant actors through appropriate communication channels.

Organisational Responsibilities

- 6.5 Policies and strategies include a clear commitment to coordination and collaboration with others, including national and local authorities, without compromising humanitarian principles.

¹⁴⁷ Including local actors, humanitarian organisations, local authorities, private companies and other relevant groups.

¹⁴⁸ Where authorities are a party to the conflict humanitarian actors should use their judgment vis-à-vis the independence of the action, keeping the interests of communities and people affected by crisis at the centre of their decision-making.



- 6.6 Work with partners is governed by clear and consistent agreements that respect each partner's mandate, obligations and independence, and recognises their respective constraints and commitments.

7. Communities and people affected by crisis can expect delivery of improved assistance as organisations learn from experience and reflection.

Quality Criterion: Humanitarian actors continuously learn and improve.

Key Actions

- 7.1 Draw on lessons learnt and prior experience when designing programmes.
- 7.2 Learn, innovate and implement changes on the basis of monitoring and evaluation, and feedback and complaints.
- 7.3 Share learning and innovation internally, with communities and people affected by crisis, and with other stakeholders.

Organisational Responsibilities

- 7.4 Evaluation and learning policies are in place, and means are available to learn from experiences and improve practices.
- 7.5 Mechanisms exist to record knowledge and experience, and make it accessible throughout the organisation.
- 7.6 The organisation contributes to learning and innovation in humanitarian response amongst peers and within the sector.

8. Communities and people affected by crisis receive the assistance they require from competent and well-managed staff and volunteers.



Quality Criterion: Staff ¹⁴⁹ are supported to do their job effectively, and are treated fairly and equitably.

Key Actions

- 8.1 Staff work according to the mandate and values of the organisation and to agreed objectives and performance standards.
- 8.2 Staff adhere to the policies that are relevant to them and understand the consequences of not adhering to them.
- 8.3 Staff develop and use the necessary personal, technical and management competencies to fulfil their role and understand how the organisation can support them to do this.

Organisational Responsibilities

- 8.4 The organisation has the management and staff capacity and capability to deliver its programmes.
- 8.5 Staff policies and procedures are fair, transparent, non-discriminatory and compliant with local employment law.
- 8.6 Job descriptions, work objectives and feedback processes are in place so that staff have a clear understanding of what is required of them.
- 8.7 A code of conduct is in place that establishes, at a minimum, the obligation of staff not to exploit, abuse or otherwise discriminate against people.
- 8.8 Policies are in place to support staff to improve their skills and competencies.
- 8.9 Policies are in place for the security and the wellbeing of staff.

¹⁴⁹ Staff are: any designated representative of the organisation, including national, international, permanent or short-term employees, as well as volunteers and consultants.



9. Communities and people affected by crisis can expect that the organisations assisting them are managing resources effectively, efficiently and ethically.

Quality Criterion: Resources are managed and used responsibly for their intended purpose.

Key Actions

- 9.1 Design programmes and implement processes to ensure the efficient use of resources¹, balancing quality, cost and timeliness at each phase of the response.
- 9.2 Manage and use resources to achieve their intended purpose, minimising waste.
- 9.3 Monitor and report expenditure against budget.
- 9.4 When using local and natural resources, consider their impact on the environment.
- 9.5 Manage the risk of corruption and take appropriate action if it is identified.

Organisational Responsibilities

- 9.6 Policies and processes governing the use and management of resources are in place, including how the organisation:
 - a. accepts and allocates funds and gifts-in-kind ethically and legally;
 - b. uses its resources in an environmentally responsible way;
 - c. prevents and addresses corruption, fraud, conflicts of interest and misuse of resources;
 - d. conducts audits, verifies compliance and reports transparently;
 - e. assesses, manages and mitigates risk on an ongoing basis; and
 - f. ensures that the acceptance of resources does not compromise its independence.

VIII. GLOSSARY

For the purposes of the CHS, the following definitions apply:

Accountability: the process of using power responsibly, taking account of, and being held accountable by, different stakeholders, and primarily those who are affected by the exercise of such power.

Communities and people affected by crisis: the totality of women, men, girls and boys with different needs, vulnerabilities and capacities who are affected by disasters, conflict, poverty or other crises at a specific location.

Document: any form of record of discussions, agreements, decisions and/or actions that is reproducible.

Effectiveness: the extent to which an aid activity attains its objectives.

Efficiency: the extent to which the outputs of humanitarian programmes, both qualitative and quantitative, are achieved as a result of inputs.

¹ The term “resources” should be understood in its broader sense, encompassing what the organisation needs to deliver its mission, including but not limited to: funds, staff, goods, equipment, time, land area, soil, water, air, natural products and the environment in general.

Engagement: the processes by which organisations communicate, consult and/or provide for the participation of interested and/or affected stakeholders, ensuring that their concerns, desires, expectations, needs, rights and opportunities are considered in the establishment, implementation and review of the programmes assisting them. **Humanitarian action:** action taken with the objective of saving lives, alleviating suffering and maintaining human dignity during and after human-induced crises and natural disasters, as well as action to prevent and prepare for them.²

Organisation: an entity that has the management structure and power to apply the CHS.

Partners: organisations working jointly within a formal arrangement to achieve a specific goal, with clear and agreed roles and responsibilities.

Policy: a documented statement of intent and rules for decision-making.

Protection: all activities aimed at ensuring the full and equal respect for the rights of all individuals, regardless of age, gender, ethnic, social, religious or other background. It goes beyond the immediate life-saving activities that are often the focus during an emergency.

Quality: the totality of features and characteristics of humanitarian assistance that support its ability to, in time, satisfy stated or implied needs and expectations, and respect the dignity of the people it aims to assist.

Resilience: the ability of a community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner.

Staff: any designated representative of an organisation, including national, international, and permanent or short-term employees, as well as volunteers and consultants.

² As defined in the ALNAP Evaluation Humanitarian Action Pilot Guide, 2013, p.14.

The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability

(CHS) sets out Nine Commitments that organisations and individuals involved in humanitarian response can use to improve the quality and effectiveness of the assistance they provide. It also facilitates greater accountability to communities and people affected by crisis: knowing what humanitarian organisations have committed to will enable them to hold those organisations to account.

As a core standard, the CHS describes the essential elements of principled, accountable and high-quality humanitarian action. Humanitarian organisations may use it as a voluntary code with which to align their own internal procedures. It can also be used as a basis for verification of performance.

The CHS is the result of a 12-month, three-stage consultation facilitated by HAP International, People In Aid and the Sphere Project, during which many hundreds of individuals and organisations rigorously analysed the content of the CHS and tested it at headquarters and field level.

 corehumanitarianstandards  @corehumstandards

www.corehumanitarianstandard.org

ISBN: 978-2-8399-1564-9

**ANEXO C — THE SPHERE PROJECT - HUMANITARIAN
CHARTER AND MINIMUM STANDARDS IN HUMANITARIAN RESPONSE
(PÁGINAS 1- 43. RETIRADAS DO DOCUMENTO ORIGINAL COMPLETO: 402
PÁGINAS)**



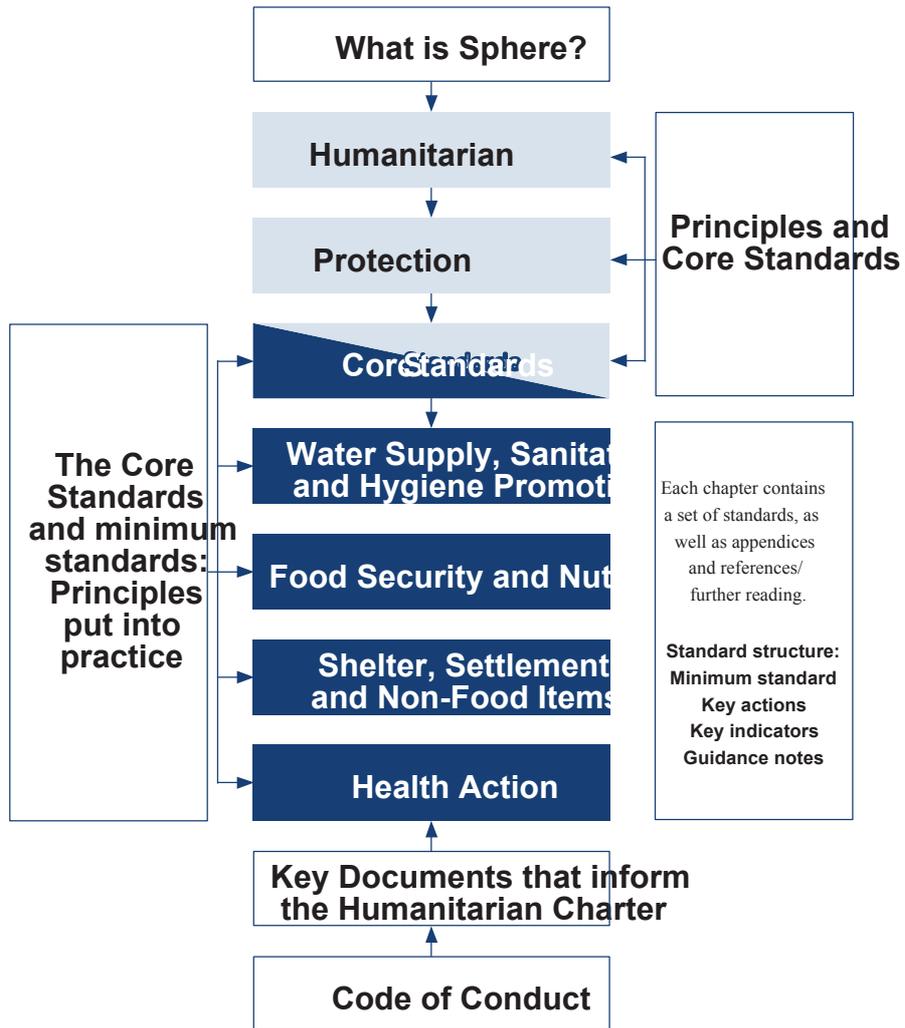
The Sphere Project

Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response



2011 EDITION

The Handbook



What is Sphere?

The Sphere Project and its Handbook are well known for introducing considerations of quality and accountability to humanitarian response. But what are the origins of the Sphere Project? What are its philosophy and approach? How and why was this Handbook conceived? What is its place in the wider realm of humanitarian action? And who should use it and when? This chapter strives to provide some answers to these key questions. Furthermore, it details the Handbook structure and explains how to use it and how you or your organisation can conform to the Sphere minimum standards.

The Sphere Project philosophy: The right to life with dignity

The Sphere Project – or ‘Sphere’ – was initiated in 1997 by a group of humanitarian non-governmental organisations (NGOs) and the International Red Cross and Red Crescent Movement. Their aim was to improve the quality of their actions during disaster response and to be held accountable for them. They based Sphere’s philosophy on **two core beliefs**: first, that those affected by disaster or conflict have a right to life with dignity and, therefore, a right to assistance; and second, that all possible steps should be taken to alleviate human suffering arising out of disaster or conflict.

Striving to support these two core beliefs, the Sphere Project framed a Humanitarian Charter and identified a set of **minimum standards** in key lifesaving sectors which are now reflected in the Handbook’s four technical chapters: water supply, sanitation and hygiene promotion; food security and nutrition; shelter, settlement and non-food items; and health action. The **Core Standards** are process standards and apply to all technical chapters.

The minimum standards are evidence-based and represent sector-wide consensus on best practice in humanitarian response. Key actions, key indicators and guidance notes (described in the ‘How to use the standards’ section below) accompany each standard, providing guidance on how to attain the standard.



The minimum standards describe conditions that must be achieved in any humanitarian response in order for disaster-affected populations to survive and recover in stable conditions and with dignity. The **inclusion of affected populations** in the consultative process lies at the heart of Sphere's philosophy. The Sphere Project, consequently, was one of the first of what are now known as the **quality and accountability** (Q&A) initiatives.

The Humanitarian Charter and the minimum standards are published together as a **Handbook**, the latest edition of which you are reading now. The Sphere Handbook is designed for planning, implementation, monitoring and evaluation during humanitarian response. It is also an effective advocacy tool when negotiating for humanitarian space and for the provision of resources with authorities. Furthermore, it is useful for disaster preparedness activities and contingency planning, with donors increasingly including the standards in their reporting requirements.

Because it is not owned by any one organisation, the Handbook enjoys broad acceptance by the humanitarian sector as a whole. It has become one of the most widely known and internationally recognised sets of standards for humanitarian response and is used as an inter-agency communication and coordination tool.

First published in 2000, the Handbook was revised in 2003 and again in 2009– 2010. During each revision process, sector-wide consultations were conducted, involving a wide range of agencies, organisations and individuals, including governments and United Nations (UN) agencies.

The principal users of the Sphere Handbook are practitioners involved in planning, managing or implementing a humanitarian response. This includes staff and volunteers of local, national and international humanitarian agencies. In the context of fund-raising and project proposals, the minimum standards are also frequently referred to.

Other actors, such as government and local authorities, the military or the private sector, are also encouraged to use the Sphere Handbook. It may be useful in guiding their own actions, but also in helping them to

understand the standards used by the humanitarian agencies with whom they may interact.

The Handbook: A reflection of Sphere's values

The Handbook structure reflects Sphere's aim to firmly anchor humanitarian response in a rights-based and participatory approach.

Humanitarian Charter, Protection Principles and Core Standards

The Humanitarian Charter, the Protection Principles and the Core Standards articulate Sphere's rights-based and people-centred approach to humanitarian response. They focus on the importance of including the affected population and local and national authorities at all stages of the response. The Protection Principles and Core Standards are grouped together at the beginning of the Handbook so as to avoid repeating them in each technical chapter. Sphere users, including specialists in one particular technical area, must consider them as an integral part of these chapters.

The cornerstone of the Handbook is the **Humanitarian Charter** (accompanied by a descriptive list of key legal and policy documents in Annex 1 on page 356). It provides the ethical and legal backdrop to the Protection Principles, as well as to the Core Standards and minimum standards, thereby setting the stage for their correct interpretation and implementation. It is a statement of established legal rights and obligations and of shared beliefs and commitments of humanitarian agencies, all collected in a set of **common principles, rights and duties**. Founded on the principle of humanity and the humanitarian imperative, these include the right to life with dignity, the right to receive humanitarian assistance and the right to protection and security. The Charter also emphasises the importance of agency **accountability to affected communities**. The Core Standards and minimum standards are an articulation of what these principles and obligations mean in practice.

The Humanitarian Charter explains why both assistance and protection are critical pillars of humanitarian action. To further develop this

protection aspect, the Handbook includes a set of **Protection Principles**, which translates several of the legal principles and rights outlined in the Charter into strategies and actions that should inform humanitarian practice from a protection perspective. Protection is a core part of humanitarian action and the Protection Principles point to the responsibility of all humanitarian agencies to ensure that their activities are concerned with the more severe threats that affected people commonly face in times of conflict or disaster.

All humanitarian agencies should ensure that their actions do not bring further harm to affected people (Protection Principle 1), that their activities benefit in particular those who are most affected and vulnerable (Protection Principle 2), that they contribute to protecting affected people from violence and other human rights abuses (Protection Principle 3) and that they help affected people recover from abuses (Protection Principle 4). The roles and responsibilities of humanitarian agencies in protection are, generally, secondary to the legal responsibility of the state or other relevant authorities. Protection often involves reminding these authorities of their responsibilities.

The **Core Standards** are the first set of minimum standards and inform all others. They describe how the processes and approaches taken during a humanitarian response are fundamental to an effective response. A focus on the capacity and active participation of those affected by disaster or conflict, a comprehensive analysis and understanding of needs and context, effective coordination among agencies, a commitment to continually improving performance, and appropriately skilled and supported aid workers are all essential in order to attain the technical standards.

The Protection Principles and Core Standards are grouped together at the beginning of the Handbook so as to avoid repeating them in each technical chapter. They underpin all humanitarian activity and **must be used in conjunction with the technical chapters**. They are critical to achieving the technical standards in a spirit of quality and accountability to the affected populations.

The Core Standards and the minimum standards in four technical chapters



The Core Standards and minimum standards cover approaches to programming and four sets of life-saving activities: water supply, sanitation and hygiene promotion; food security and nutrition; shelter, settlement and non-food items; and health action.

How to use the standards

The Core Standards and minimum standards follow a specific format. They begin with a general and universal statement – the minimum standard – followed by a series of key actions, key indicators and guidance notes.

First, the **minimum standard** is stated. Each standard is derived from the principle that disaster-affected populations have the right to life with dignity. They are qualitative in nature and specify the minimum levels to be attained in humanitarian response. Their scope is universal and applicable in any disaster situation. They are, therefore, formulated in general terms.

Next, practical **key actions** are suggested, to attain the minimum standard. Some actions may not be applicable in all contexts, and it is up to the practitioner to select the relevant actions and devise alternative actions that will result in the standard being met.

Then, a set of **key indicators** serves as ‘signals’ that show whether a standard has been attained. They provide a way of measuring and communicating the processes and results of key actions. The key indicators relate to the minimum standard, not to the key action.

Finally, **guidance notes** include context-specific points to consider when aiming at reaching the key actions and key indicators. They provide guidance on tackling practical difficulties, benchmarks or advice on priority and cross-cutting themes. They may also include critical issues relating to the standards, actions or indicators and describe dilemmas, controversies or gaps in current knowledge. They do **not** provide guidance as to **how to** implement a specific activity.

Brief **introductions to each chapter** set out the major relevant issues. The technical minimum standards chapters further contain appendices

including, for example, assessment checklists, formulas, tables and examples of report forms. Each chapter ends with references and suggestions for further reading. A detailed glossary for each of the Handbook chapters is available on the Sphere website (www.sphereproject.org).

All the chapters are interconnected. Frequently, standards described in one sector need to be addressed in conjunction with standards described in others. As a result, the Handbook contains numerous cross-references.

Conforming with the Sphere minimum standards

The Sphere Handbook is a voluntary code and a self-regulatory tool for quality and accountability, and the Sphere Project does not operate any compliance mechanism. There is no such thing as ‘signing up’ to Sphere, a Sphere membership or any process of accreditation. The Sphere Project has consciously opted for the Handbook not to be prescriptive or compliance-oriented, in order to encourage the broadest possible ownership of the Handbook.

The Handbook does not offer practical guidance on how to provide certain services (the key actions suggest activities to reach a standard without specifying how to do that). Rather, it explains **what needs to be in place** in order to ensure a life with dignity for the affected population. It is, therefore, up to each implementing agency to choose a system to ensure conformance with the Sphere minimum standards. Some agencies have used purely internal mechanisms, while others have opted for peer review. Some agency networks have used Sphere to evaluate their collective response in particular emergencies.

Conforming with Sphere does not mean meeting all the standards and indicators. The degree to which agencies can meet standards will depend on a range of factors, some of which are outside their control. Sometimes difficulties of access to the affected population, lack of cooperation from the authorities or severe insecurity make standards impossible to meet.

If the general living conditions of an affected population were already significantly below the minimum standards before the disaster,



agencies may have insufficient resources to meet the standards. In such situations, providing basic facilities for the entire affected population may be more important than reaching the minimum standards for only a proportion.

Sometimes the minimum standards may exceed everyday living conditions for the surrounding population. Adhering to the standards for disaster-affected populations remains essential. But such situations may also indicate the need for action in support of the surrounding population and for dialogue with community leaders. What is appropriate and feasible will depend on the context.

In cases where the standards cannot be met, humanitarian agencies should:

- describe in their reports (assessment, evaluation, etc.) the gap between the relevant Sphere indicators and the ones reached in practice
- explain the reasons for this and what needs to be changed
- assess the negative implications for the affected population
- take appropriate mitigating actions to minimise the harm caused by these implications.

By committing to the above steps, agencies demonstrate that they are conforming with Sphere's philosophy and its minimum standards even if they are unable to meet them as set out in the Handbook.

The place of Sphere within humanitarian action

The Sphere Handbook is designed for use during humanitarian response in a range of situations including natural disasters, conflict, slow- and rapid-onset events, rural and urban environments, and complex political emergencies in all countries. The term 'disaster' encompasses these situations, and where appropriate, the term 'conflict' is used. 'Population' refers to individuals, families, communities and broader groups. Consequently, we commonly use 'disasteraffected population' throughout the Handbook.

When to use this Handbook

Focusing on the period of **humanitarian response**, the Sphere minimum standards cover activities which meet the urgent survival needs of disaster-affected populations. This phase can range from a few days or weeks to many months and even years, particularly in contexts involving protracted insecurity and displacement. It is, therefore, impossible to assign a particular timeframe to the usefulness of the Sphere standards.

The Handbook does, however, have a specific place within the broader realm of **humanitarian action**, which goes beyond providing immediate relief and covers a spectrum of activities that starts with disaster preparedness, then includes humanitarian response, and finally extends into early recovery. As a reference tool, the Handbook is useful in both the disaster preparedness and the early recovery phases which conceptually 'frame' humanitarian response but in reality need to be considered simultaneously.

Disaster preparedness requires that actors – governments, humanitarian agencies, local civil society organisations, communities and individuals – have the capacities, relationships and knowledge to prepare for and respond effectively to disaster or conflict. Before and during a response, they should start taking actions that will improve preparedness and reduce risk for the future. They should be prepared, at least, to meet the Sphere minimum standards during a future disaster.

Early recovery is the process following relief and leading into long-term recovery and is most effective if anticipated and facilitated from the very outset of a humanitarian response. Recognising the importance of early recovery, the Handbook makes reference to it throughout and as appropriate.

Developments in the humanitarian sector and their implications for Sphere

A number of developments in the humanitarian sector and other relevant areas have arisen over the past few years, encompassing changes in the nature of disasters and conflicts, as well as of humanitarian work. The developments considered during the Handbook revision process include:

- a growing conceptual and operational focus on local and national responses with the awareness that **affected populations** must be

- consulted and the response capacities of the crisis-affected state and national agencies and institutions must be reinforced
- more proactive **accountability** of humanitarian action, in particular accountability to affected populations, but also more proactive coordination, including within the humanitarian reform process (cluster approach), under the auspices of the Inter-Agency Standing Committee (IASC)
 - an increased focus on **protection** issues and responses
 - increasing awareness of potentially large-scale forced migration due to **climate change-induced disasters** and an awareness that environmental degradation increases vulnerability
 - the recognition that **poor urban populations** are growing rapidly and that they have specific vulnerabilities, in particular related to the money economy, social cohesion and physical space
 - new approaches to aid, such as **cash and voucher transfers** and local purchases replacing in-kind shipments of humanitarian assistance
 - an increased recognition of **disaster risk reduction** as both a sector and an approach
 - an increased involvement of the **military** in humanitarian response, a set of actors not primarily driven by the humanitarian imperative, requiring the development of specific guidelines and coordination strategies for humanitarian civil–military dialogue
 - an increased involvement of the **private sector** in humanitarian response requiring similar guidelines and strategies as the civil–military dialogue.

The Sphere Project includes these developments in the Handbook as appropriate – in particular the **emerging issues** of cash transfers, early recovery and civil–military relations.

Understanding the context during humanitarian response

Effective humanitarian response must be based on a comprehensive, contextualised diagnosis (assessment, monitoring and evaluation), in order to **analyse people's needs, vulnerabilities and capacities in each context.**



The Handbook is essentially designed as a tool to recognise different contexts and to adapt response programmes accordingly: it guides practitioners in their reflections around reaching a universally applicable standard in a concrete situation or context, with particular focus on specific vulnerabilities and capacities.

Not all individuals within a disaster-affected population have equal control of resources and power. People are, therefore, impacted differently on the basis of their ethnic origin, religious or political affiliation. Displacement may make vulnerable certain people who in normal situations would not have been at risk. Women, children, older people, persons with disabilities or people living with HIV may be denied vital assistance or the opportunity to be heard due to physical, cultural and/or social barriers. Experience has shown that treating these people as a long list of ‘vulnerable groups’ can lead to fragmented and ineffective interventions, which ignore overlapping vulnerabilities and the changing nature of vulnerabilities over time, even during one specific crisis.

Relief and recovery efforts must also consider future hazards and vulnerabilities in order to build communities back safer and promote stronger resilience. In many parts of the world, climate change is already beginning to have an impact on patterns of risk; traditional knowledge of hazards, vulnerabilities and capacities needs to be combined with assessments of future climate risks.

In order to do justice to each unique disaster situation and the particular vulnerabilities and capabilities of the affected population, the Handbook addresses a number of **cross-cutting themes**. The themes relating to **children, gender, older people, HIV and AIDS, persons with disabilities**, and **psychosocial support** deal with individual and subgroup vulnerabilities. **Disaster risk reduction** (including **climate change**) and **environment** address vulnerability issues affecting the entire affected population. At the end of this introduction, each theme is described in more detail.

Links with other humanitarian standards

In order to maintain the Sphere Handbook as a single volume of manageable size, the focus remains on the four primary sectors of

humanitarian response. Many related sectors which are part of an effective humanitarian response have developed their own standards. A number of them are included in a series of **Sphere companion standards**, published as separate volumes but developed with the same rigor and process of consultation as Sphere – the InterAgency Network for Education in Emergencies (INEE) Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery; the Small Enterprise Education and Promotion (SEEP) Network’s Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis; and the Livestock Emergency Guidelines and Standards (LEGS).

Education in emergencies can be both life-sustaining and life-saving. Provided in safe spaces, it offers a sense of normalcy, psychosocial support and protection against exploitation and harm. It can also be used to communicate messages about safety, life skills and vital health and hygiene information. The INEE Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery were first published in 2004 and updated in 2010, becoming companion standards to Sphere in 2008. They present a framework to ensure critical linkages between education and health, water, sanitation and hygiene, nutrition, shelter and protection and to enhance the safety, quality and accountability of educational preparedness and response.

Small enterprise development and livestock are covered by the SEEP Network’s Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis and the Livestock Emergency Guidelines and Standards respectively. It is anticipated that these two sets of minimum standards will become Sphere companion standards in 2011.

Used together with this Handbook, the companion standards will improve the quality of assistance provided to people affected by disaster or conflict. Relevant guidance from the INEE, SEEP and LEGS standards has been integrated and is cross-referenced throughout this Handbook.

Agencies, coalitions and networks have established other standards and codes to meet particular operational needs, such as specific agencies’ mandates, technical expertise or a perceived gap in guidance. Where relevant, these other standards are referenced in the technical chapters of this Handbook.

The Sphere Project is part of a group of **quality and accountability initiatives** within the sector, having a close working

relationship with the Emergency Capacity Building (ECB) Project, which has developed the Good Enough Guide, and the Humanitarian Accountability Partnership (HAP), which deals with compliance issues through its Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Other Q&A initiatives with which Sphere regularly engages are People In Aid, Groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement), Coordination Sud and the Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP).



Beyond the Handbook

The Sphere Project's primary and most used tool is this Handbook. It is also available in electronic format on the Sphere website (www.sphereproject.org), where you can get the latest news and updates about the available versions and other resources.

The Handbook exists in numerous languages and is accompanied by various training and promotional materials. These are often adapted to local contexts on the basis of the experience of practitioners. This illustrates the vibrancy of the Sphere community of practice, a sometimes informal, loosely connected and ever-expanding network of practitioners that keep the spirit of Sphere alive. The Sphere Project is founded on the need to help improve the humanitarian response to meet the rights and needs of disaster- or conflict-affected people and to be accountable to them. The Sphere Project has made great progress since its inception, but no Handbook alone can achieve this – only you can.

The Humanitarian Charter provides the ethical and legal backdrop to the Protection Principles and the Core Standards and minimum standards that follow in the Handbook. It is in part a statement of established legal rights and obligations; in part a statement of shared belief.

In terms of legal rights and obligations, it summarises the core legal principles that have most bearing on the welfare of those affected by disaster or conflict. With regard to shared belief, it attempts to capture a consensus among humanitarian agencies as to the principles which should govern the response to disaster or conflict, including the roles and responsibilities of the various actors involved.

It forms the basis of a commitment by humanitarian agencies that endorse Sphere and an invitation to all those who engage in humanitarian action to adopt the same principles.

Humanitarian Charter

Protection Principles

Principle 1

Avoid exposing people to further harm as a result of your actions

Principle 2

Ensure people's access to impartial assistance

Principle 3

Protect people from physical and psychological harm due to violence or coercion

Principle 4

Assist with rights claims, access to remedies and recovery from abuse

References and further reading

Introduction

Protection and humanitarian response

Protection is concerned with the safety, dignity and rights of people affected by disaster or armed conflict. The Humanitarian Charter summarises some of the most fundamental rights involved in humanitarian response. This chapter is concerned with the way these rights should inform humanitarian practice from a protection perspective and, specifically, the way agencies can avoid exposing the affected population to further harm and how they can help people to achieve greater safety and security.



Core humanitarian protection concerns in this context are freedom from violence and from coercion of various kinds and freedom from deliberate deprivation of the means of survival with dignity.

These concerns give rise to **four basic Protection Principles** that inform all humanitarian action:

1. Avoid exposing people to further harm as a result of your actions
2. Ensure people's access to impartial assistance – in proportion to need and without discrimination
3. Protect people from physical and psychological harm arising from violence and coercion
4. Assist people to claim their rights, access available remedies and recover from the effects of abuse.

In the context of humanitarian response, these four Principles reflect the more severe threats that people commonly face in times of conflict or disaster. The guidance notes address the related responsibilities and options for agencies, as well as particular protection needs.

The four Protection Principles follow from the summary of rights set out in the Humanitarian Charter: the right to life with dignity, the right to humanitarian assistance and the right to protection and security.

Understanding the Protection Principles

The following is a short guide to interpreting the Protection Principles:

Principle 1 (avoid causing harm) addresses those protection concerns that may be caused or exacerbated by humanitarian response. As stated in the Charter, those involved in humanitarian response must do all they reasonably can to avoid exposing people affected by disaster or armed conflict to further harm, for example by building settlements for displaced people in unsafe areas.

Principle 2 (ensure access to impartial assistance) sets out the responsibility to ensure that humanitarian assistance is available to all those in need, particularly those who are most vulnerable or who face exclusion on political or other grounds. The denial of access to necessary assistance is a major protection concern. This may include (but is not limited to) denial of secure access for humanitarian agencies to provide assistance.

Principle 3 (protect people from violence) is concerned with protection from violence and protection from being forced or induced to act against one's will, e.g. to take up arms, to be forcibly removed from a place or to be prevented from moving, or to be subjected to degrading treatment or punishment. It is concerned with preventing or mitigating physical and psychological harm, including the spread of fear and deliberate creation of terror or panic.

Principle 4 (assist with rights claims, access to remedies and recovery from abuse) refers to the role of humanitarian agencies in helping affected people claim their entitlements and access remedies such as legal redress, compensation or restitution of property. It is also concerned with helping people overcome the effects of rape and, more generally, with helping people recover from the effects of abuse – physical and psychological, social and economic.

Together with the guidance notes, the four Protection Principles describe what humanitarian agencies can and should do to help protect the disaster-affected population. But it is essential to note that the roles and responsibilities of agencies in this context are generally secondary ones. As

the Charter states, such roles must be seen in relation to the primary duty of the state or other relevant authorities, e.g. parties to a conflict who control or occupy territory. Such authorities hold formal, legal responsibility for the welfare of people within their territory or control and, more generally, for the safety of civilians in armed conflict.

Ultimately, it is these authorities that have the means to ensure the affected population's security through action or restraint. The key role of agencies may be to encourage and persuade them to do so, and to assist people in dealing with the consequences when the authorities fail in their responsibility.

Protection Principles

Protection Principle 1: Avoid exposing people to further harm as a result of your actions

Those involved in humanitarian response take steps to avoid or minimise any adverse effects of their intervention, in particular the risk of exposing people to increased danger or abuse of their rights.



This Principle includes the following elements:

- ⊙ The form of humanitarian assistance and the environment in which it is provided do not further expose people to physical hazards, violence or other rights abuse.
- ⊙ Assistance and protection efforts do not undermine the affected population's capacity for self-protection.
- ⊙ Humanitarian agencies manage sensitive information in a way that does not jeopardise the security of the informants or those who may be identifiable from the information.

Protection from violence and coercion

1. **The primary responsibility to protect people** from threats to their lives and safety rests with governments and other relevant authorities (see the Humanitarian Charter on page 19). In times of armed conflict, the parties engaged in conflict must protect the civilian population and those who have laid down their arms. In analysing the context in terms of the risks and threats for the population, humanitarian agencies should establish who has the legal responsibility and/or the actual capacity to provide protection.
2. **Help minimise other threats:** This includes providing assistance in such a way as to make people more secure, facilitating people's own efforts to stay safe or taking steps (through advocacy or otherwise) to reduce people's exposure to risk.
3. **Monitoring and reporting:** Humanitarian agencies should consider their responsibility to monitor and report grave violations of rights. They should also consider advocating for the rights of affected populations with relevant authorities and actors by reminding them of their obligations. They may use different modes of action including diplomacy, lobbying and public advocacy, keeping in mind the guidance on managing sensitive information (see Protection Principle 1 on page 33).
4. **During armed conflict,** humanitarian agencies should consider monitoring the institutions that are specifically protected under international humanitarian law, such as schools and hospitals, and reporting any attacks on them. Agencies should also make efforts to reduce the risks and threats of abductions or forced recruitment that may happen in these locations.
5. **Where explosives pose a threat to the affected population,** humanitarian agencies should coordinate with the relevant government authorities and specialised agencies on the removal of landmines and unexploded ordnance. This threat may be particularly present in situations where populations are returning to their home areas following an armed conflict.
6. **Political, law enforcement and military actors** play significant roles in protecting people from abuses and violations. Ultimately, it is in the political realm where solutions can be found to the underlying problems that are often at the heart of protection concerns. Security and



law enforcement agencies, for example the police and military forces, including peacekeeping forces, can and should play an important role in ensuring the physical security of people at risk. Agencies can alert the relevant actors to ongoing violations. Such interventions with military contingents, their commanding officers or the authorities under whose control these forces operate, may be an essential step in stopping violations by military forces.

Freedom of movement

7. **People should not be forced to stay** in, or go to, a place that is not of their choice (such as a camp) nor should any other unreasonable restrictions be placed on their movement. Restrictions to freedom of movement and choice of residence should only be made if there are serious security or health reasons and should be proportional to the aim. At all times, people affected by conflict or disaster have the right to seek asylum.
8. **Evacuations:** Humanitarian agencies should only be involved in evacuations as exceptional measures in extreme circumstances, where there is no other way of providing urgent assistance or protection in the face of severe threats to life, security and health.
9. **Incentives to remain in a dangerous place** should not be provided to the affected population nor should their return or resettlement be promoted when they do not have full access to all information on the conditions in those areas.

Particular vulnerabilities to violence and coercion

10. **Vulnerable people:** Consideration should be given to individual, social and contextual factors in order to identify those most susceptible to certain risks
and threats. Special measures may be needed for those facing particular risks, including women, children, people who have been forcibly displaced, older people, persons with disabilities and religious or ethnic minority groups.
11. **Safe environments for children:** Agencies should provide children with access to safe environments. Families and communities should receive support in their efforts to keep children safe and secure.

12. **Children, especially when separated from their families** or not accompanied by an adult, can be more easily abused or exploited during disasters or conflict. Agencies should take all reasonable steps to prevent children from being recruited into armed forces and, if they are associated with armed forces, work on their immediate release and reintegration.
13. **Women and girls can be at particular risk** of gender-based violence. When contributing to the protection of these groups, humanitarian agencies should particularly consider measures that reduce possible risks, including trafficking, forced prostitution, rape or domestic violence. They should also implement standards and instruments that prevent and eradicate the practice of sexual exploitation and abuse. This unacceptable practice may involve affected people with specific vulnerabilities, such as isolated or disabled women who are forced to trade sex for the provision of humanitarian assistance.

Community-based social support and self-help

14. **Family and community mechanisms of protection and psychosocial support** should be promoted by keeping families together, teaching people how to prevent children from becoming separated from their families, promoting appropriate care for separated children and organising family tracing and reunification processes for separated children and other family members. Wherever possible, keep families together and enable people from a particular village or support network to live in the same area.
15. **Supporting community self-help activities:** Such activities include, for example, women's groups addressing issues of gender-based violence, youth groups collaborating on livelihood supports, parenting groups supporting positive interactions with children and care for parents of young children and of children with special needs, youth groups spreading protective information on threats such as landmines and community groups reaching out to women and men who have lost their partners, older people and persons with disabilities.

Protection Principle 4: Assist people to claim their rights, access available remedies and recover from the effects of abuse

The affected population is helped to claim their rights through information, documentation and assistance in seeking remedies. People are supported appropriately in recovering from the physical, psychological and social effects of violence and other abuses.

This Principle includes the following elements:

- ⊙ Support affected people to assert their rights and to access remedies from government or other sources and provide them with information on their entitlements and available remedies.
- ⊙ Assist affected people in securing the documentation they need to demonstrate their entitlements.
- ⊙ Assist affected people to recover by providing community-based and other psychosocial support. **Guidance notes**



Supporting affected people in asserting their rights

1. **The government and other relevant authorities are responsible** for ensuring that the rights of the affected population are respected and fulfilled. Whether through legal systems or other channels, humanitarian agencies should consider supporting affected populations to claim their rights.
2. **Entitlements:** Agencies should inform affected people of their entitlements both within a given aid programme and under the laws and regulations of the country in question. (Re)establishing people's rights to housing, land and property must be given particular attention.
3. **Information and consultation:** The affected population should be informed by authorities and humanitarian agencies in a language and manner they can understand. They should be engaged in a meaningful consultation process regarding decisions that affect their lives, without creating additional risks (see Core Standard 1 on page 55). This is one way of assisting them to assert their rights.

Documentation

4. **Securing or replacing lost documents:** Humanitarian agencies should assist the affected population in securing documentation – or replacing lost documents – in order to access their rights. People generally have rights regardless of possessing particular documentation. But in order to access the full range of entitlements, some form of documentation or identification, such as a birth certificate, marriage certificate, passport or land title, is usually required. Access to property documentation is often particularly important following a disaster but in a number of countries, ownership is not necessarily clearly documented through legal titles and can become a major point of contention. Death certificates need to be organised to avoid unnecessary financial and legal problems for relatives. Death certificates are usually not available when there is unceremonious disposal of corpses, a practice that should be avoided.
5. **Legal documentation** recognised by the government or relevant authorities must not be confused with documents issued by humanitarian agencies, such as registration documents, ration cards or transportation vouchers. Official documentation issued by authorities should not determine who is eligible for assistance from humanitarian organisations.

Access to remedies

6. **People are entitled to seek legal and other redress** from the government and relevant authorities for violations of their rights. This can include compensation for loss or restitution of property. They are also entitled to expect that the perpetrators of such violations will be brought to justice. This can play a major role in restoring trust and confidence among the affected populations. Humanitarian agencies may be able to assist people in accessing justice or refer the issues to agencies that are able to provide such support.
7. **Healthcare and rehabilitation support:** People should be supported in accessing appropriate healthcare and other rehabilitation support following attacks, gender-based violence and related problems (see Essential health services – control of communicable diseases standard 3 on page 316 and Essential health services – child health standards 1–2 on pages 321–323).

8. **Where remedial assistance is available** from non-governmental sources, people should be helped to identify and access such assistance, where appropriate.

Community-based and other psychosocial support

9. **Positive communal coping mechanisms** such as culturally appropriate burials, religious ceremonies and practices, and non-harmful cultural and social practices should be supported.
10. **Activities for children:** Where appropriate, communities should be encouraged to organise structured, supportive educational and protective activities for children through non-formal means such as child-friendly spaces. Community protection mechanisms should include self-help activities that promote psychosocial well-being.
11. **Help organise appropriate psychosocial support** for survivors of violence. Ensure that survivors have access to community social networks and self-help activities. Access to community-based social support should be complemented by access to mental healthcare.
12. **Integrated support system:** Those agencies working on psychosocial support and mental health in various sectors should collaborate to build an integrated system of support for the population (see Essential health services – mental health standard 1 on page 333).
13. **Clinical support:** Establish mechanisms for the referral of severely affected people for available clinical support.

