



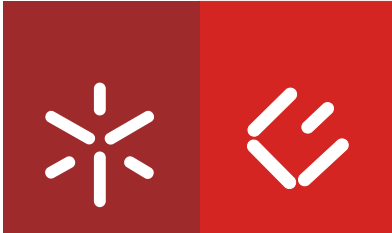
Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Felícia Isabel Matos Dias

A Reforma Humanitária das Nações Unidas: Um Mecanismo Rumo à Eficácia da Ajuda Humanitária? Caso do Haiti.

Julho de 2013



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Felícia Isabel Matos Dias

**A Reforma Humanitária das Nações
Unidas: Um Mecanismo Rumo à Eficácia
da Ajuda Humanitária? Caso do Haiti.**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho realizado sob a orientação da
Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira
e co-orientação da
Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira

Julho de 2013

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

Agradecimentos

A gratidão é reconhecida quando a demonstramos não apenas quando expressamos. Desejo poder continuar a demonstrar gratidão e agradecimento às pessoas aqui mencionadas.

De Braga a Genebra, Madrid, Lisboa e Luanda é infindável o número de pessoas que, das mais variadas formas, contribuíram para que este longo percurso de aprendizagem culmina-se na publicação desta dissertação.

Sou grata a Professora Alena por marcar o meu percurso por ser uma das melhores decisões académicas que tomei. Depois de expresso pessoalmente quero que fique publicamente registado o profissionalismo, incansável dedicação, carácter humano e compreensão. Agradeço por me incitar ao pensamento crítico, me conceder liberdade de expressão e por acreditar investindo em mim muito do seu já ocupado tempo.

Gratidão é apenas um entre os milhares de sentimentos que tenho em relação à minha família, que é a única pertença eterna na vida. Especialmente ao papá e a mamã por me moldarem de forma a acreditar que os sonhos são as conquistas fruto da persistência e trabalho.

Agradeço a Professora Laura pelo profissionalismo, exigência e disponibilidade ao acreditar neste projeto, assim como os seus conselhos e sugestões.

Obrigada ao Telmo, Tiaguinho e a Mónica pelo contributo e amizade. Também devo agradecer ao meu fiel grupo de amigos de sempre para sempre, porque a amizade é a fonte de bom ânimo. A Andreia que me salvou na batalha tecnológica de última hora.

Aos entrevistados que demonstraram disponibilidade e foram um grande contributo. Muito obrigada.

Estou em dívida com as pessoas que marcaram o meu percurso na ONU, pois através do seu grande exemplo me ensinaram a verdadeira definição de líder e me mostraram como um Homem pode mudar o mundo.

E num coração grato reside, também, a expectativa de futuros frutos advindos deste projeto.

Resumo

Hoje vivemos em tempos em que muitos se questionam sobre a assistência humanitária prestada. A atual conjuntura internacional é caracterizada por um número crescente e insatisfeito de necessidades humanitárias que conseqüentemente conduzem a comunidade internacional a estimuladora pergunta: é a ajuda humanitária eficaz?

Em 2005 a Reforma Humanitária (RH) da Organização da Nações Unidas (ONU) materializou uma das maiores ambições da ajuda humanitária (AH) ou seja a busca pela eficácia. O aprimoramento dos mecanismos existentes consistia em três pilares: 'abordagem de cluster', 'financiamento humanitário "e" liderança". Sendo que estes três pilares estão alicerçados num elemento transversal, denominado por "estabelecimento de parcerias".

A HR não trouxe um salto qualitativo em termos de eficácia da AH. Vários autores e decisores políticos apontam insuficiências da AH, no entanto não fornecem soluções finais. Esta dissertação pretende contribuir para o atual debate acadêmico sobre o tema, apresentando o que consideramos ser um elemento crucial para atingir a eficácia da AH, isto é, a coordenação humanitária entre ONU e as organizações não-governamentais (ONG). Como forma a alcançar este objetivo, o presente estudo explora os conceitos de AH, de eficácia e analisa o RH partindo de uma perspectiva analítica particular, que significa, explorar até que ponto a RH tem sido fundamental no na perspectiva da eficácia fundamentada na coordenação humanitária.

A abordagem teórica desenvolvida é aplicada ao estudo do Haiti concentrada na ação humanitária, durante e depois da grande catástrofe do século XX, o terramoto de 2010 considerando as dificuldades e conquistas da RH. A assistência humanitária prestada e as circunstâncias vividas neste Estado frágil, confrontou a comunidade internacional com o dilema, por um lado da ineficácia e por outro, da constante necessidade de ajuda internacional.

Com base na análise das evidências empíricas, verificamos que a eficácia emerge do discurso político como um conceito vazio, o qual colmatamos defendendo a nossa perspectiva da eficácia como sendo o fim da AH, a qual está intimamente ligada à coordenação humanitária.

Palavras-chave: assistência humanitária, ajuda humanitária, eficácia, Organização das Nações Unidas (ONU), Organizações não-governamentais (ONG)

Abstract

We currently live in the times when everyone is wondering about the humanitarian aid. Our international environment is featured by the increasing and unsatisfied humanitarian needs that consequently lead the international community to one of the most heartening questions: is the humanitarian aid effective?

The 2005 United Nations (UN) Humanitarian Reform (HR) embodied the greatest ambition of humanitarian aid, namely the pursuit of its effectiveness. The enhancement of the existing mechanisms consisted of three pillars: ‘cluster approach’, ‘humanitarian funding’ and ‘humanitarian coordinators’. These three pillars are well grounded in yet another cross-cutting pillar, called ‘establishment of partnerships’.

The HR has not brought a qualitative leap forward in terms of aid effectiveness. Several authors and policy-makers still point out shortcomings of humanitarian aid, but they also don’t provide any final solutions. This study aims to contribute to the ongoing academic debate on the subject by presenting what we consider to be a crucial element to achieve aid effectiveness, namely the humanitarian coordination between UN and Non-Governmental Organizations (NGO). To achieve this objective, the present study explores the concepts of humanitarian aid and effectiveness and analyses the HR from the particular analytical perspective, namely by exploring to what extent the HR has been instrumental to the effort of continuously pursuing a vision of effectiveness founded on humanitarian coordination.

The developed theoretical approach is applied to a case of humanitarian aid given in Haiti during and after the major disaster of this century, the 2010 earthquake, taking into account the hardships and achievements of the HR. The condition of a fragile state and the provided humanitarian assistance resulted in a dilemma faced by the international community in Haiti, namely the one of ineffectiveness on the one hand and constant need international aid on the other hand.

Based on the analysis of the empirical evidence, we found an emptiness in the concept of effectiveness widely present on the political discourse of humanitarian aid, which we filled arguing our perspective of effectiveness as the end of AH that is closely connected with the humanitarian coordination.

Key words: humanitarian aid, effectiveness, United Nations (UN), humanitarian reform, Non-governmental organizations (NGO).

Glossário

AH – Ajuda humanitária

AMI – Assistência Médica Internacional

CE – Comissão Europeia

CS – Conselho de Segurança

ECHO – (European Community Humanitarian Office) - Serviço Humanitário da Comunidade Europeia

ECHO's GNA – (Global Needs Assessment) - Avaliação das Necessidades Humanitárias Globais

ERF – (Emergency Response Fund) - Fundo de Resposta às Emergências

ERC – (Emergency Relief Coordinator) – Coordenador de Ajuda de Emergência

FTS – (Financial Tracking Service) – Sistema de Controlo de Financiamento

FAO – (Food and Agriculture Organization) – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

IASC – (Interagency Standing Committee) - Comité Permanente inter-agências.

ICRC – (International Committee of Red Cross) – Comité Internacional da Cruz Vermelha

ICVA - (International Council of Voluntary Agencies) - Conselho Internacional de Agências Voluntárias

IDA – (International Development Association) – Associação de Desenvolvimento Internacional

IFRC – (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*) - Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho)

IOM – (International Organization for Migration) – Organização Internacional para as migrações.

OCHA – (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) – Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

ODA – (Official Development Assistance) – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento

OECD DAC – (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Co-operation Directorate) – Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento, Diretório de Cooperação para Desenvolvimento

OHCHR – (Office of High Commissioner of Human Rights) Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem)

OI – Organizações Internacionais

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ODM – (Millennium Development Goals) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

UNDP – (United Nations Development Programme) - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

UNFPA (United Nations Population Found) – Fundo da População das Nações Unidas

RAF – (Rapid Action Fund) – Fundo de ação rápida

SMART – (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions) – Monitorização e Avaliação Normalizada de Socorro e Transições

PIB – Produto Interno Bruto

RH – Reforma Humanitária

SRHR IDPs – (Special Rapporteur on Human Rights of Internally Displaced People) – Relator Especial dos direitos humanos de deslocados internos

UE – União Europeia

UNICEF – (United Nations Children’s Found) – Fundo Das Nações Unidas para a Infância

GHA – (Global Humanitarian Assistance) – Assistência Humanitária Global

GHP – (Global Humanitarian Platform) – Plataforma Humanitária Global

HCF – (Humanitarian Common Fund) - Fundo Humanitário Comum

HLF – (High Level Forum) – Fórum de Alto Nível

ILO – (International Labor Organization) – Organização Mundial do Trabalho

IOM – (International Organization for Migration) – Organização Internacional para as Migrações

WHO – (World Health Organization) – Organização Mundial da Saúde

WFP – (World Food Program) Programa Alimentar Mundial

Índice

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO	III
ABSTRACT	V
GLOSSÁRIO	VII
ÍNDICE	XI
ÍNDICE DE FIGURAS:.....	XIII
INTRODUÇÃO.....	1
CAPITULO I DESMISTIFICANDO A AJUDA HUMANITÁRIA – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	9
1.1. A EFICÁCIA E A AJUDA HUMANITÁRIA: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO AOS CONCEITOS OPERACIONAIS	10
1.2. AJUDA HUMANITÁRIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA INTERNACIONAL ATUAL	12
1.3. AJUDA HUMANITÁRIA MAIS EFICAZ: A RESPOSTA DA COMUNIDADE INTERNACIONAL EM ANÁLISE (2003 A 2012)	16
A) A CONCEÇÃO INSTITUCIONAL DE EFICÁCIA	17
B) A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMPROMISSO INTERNACIONAL E A ACUMULAÇÃO DA EXPERIÊNCIA.....	18
1.4. PERSPETIVAS SOBRE A EFICÁCIA NA AJUDA HUMANITÁRIA	21
1.5. ABORDAGEM DA EFICÁCIA COMO RESULTADO DA COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA	24
CAPÍTULO II REFORMA HUMANITÁRIA.....	27
2.1. OS ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS À REFORMA HUMANITÁRIA	28
2.2. REFORMA HUMANITÁRIA: CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA MAIS FORTE E MAIS PREVISÍVEL DA RESPOSTA HUMANITÁRIA EM ANÁLISE	30
A) ABORDAGEM <i>CLUSTER</i>	31
B) FINANCIAMENTO HUMANITÁRIO.....	36
C) LIDERANÇA HUMANITÁRIA	40
D) ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS	43
2.4. ABORDAGEM DA COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA, NO ÂMBITO DA REFORMA HUMANITÁRIA.....	46
2.4.1. ATORES PARTICIPANTES NA COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA	48
2.4.2. CLASSIFICAÇÃO DA COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA.....	50

2.4.3. NÍVEIS DE COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA	51
2.4.4. AS LACUNAS DA COORDENAÇÃO INTRA-HUMANITÁRIA: DESAFIOS PERSISTENTES	52

CAPÍTULO III A AÇÃO HUMANITÁRIA NO HAITI: A BUSCA DE UMA REEDIFICAÇÃO

3.1. HAITI: UM CONTEXTO HISTÓRICO CARACTERIZADO POR POBREZA EXTREMA.....	59
3.2. O TERRAMOTO DE 12 DE JANEIRO DE 2010 E AS SUAS IMPLICAÇÕES	62
3.3. A AÇÃO HUMANITÁRIA NO HAITI.....	64
3.2.1. AFLUÊNCIA DESMEDIDA DE VOLUNTÁRIOS	65
3.2.2. A INTERVENÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO HAITI.....	66
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	82

CONCLUSÃO:

BIBLIOGRAFIA ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

Índice de figuras:

Tabelas:

Tabela 1: Escala de níveis de compromisso na coordenação intra-humanitária adaptada às organizações humanitárias	51
Tabela 2: Histórico de desastres naturais no Haiti.....	60
Tabela 3: Sistema <i>cluster</i> no Haiti.....	67
Tabela 4: Identificação de lacunas na coordenação intra-humanitária no Haiti (janeiro-março, 2010).....	76
Tabela 5: Identificação de lacunas na coordenação intra-humanitária no Haiti (abril 2010 - dezembro 2011)	82

Gráficos:

Gráfico 1 Fluxos da ajuda humanitária	13
Gráfico 2 A Reforma da ajuda humanitária	31
Gráfico 3: Esquematização da abordagem <i>cluster</i>	32
Gráfico 4: Circuito de Fundo Humanitários Comuns em milhões de dólares.....	39

Imagens:

Imagem 1: Bandeira do Haiti	59
-----------------------------------	----

Introdução

O presente estudo explora a temática da ajuda humanitária (AH),¹ no contexto de emergência, tendo por base a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem passado por mudanças estruturais na última década. Historicamente, a AH, prossegue o objetivo de salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana, mas agora em circunstâncias distintas. No contexto atual, as sociedades confrontam-se com, *inter alia*, emergências complexas, alteração da natureza dos conflitos, o incremento exponencial de atores humanitários e o aumento de desastres naturais relacionado, em parte, com as alterações climáticas.

A AH clássica, de tipo paliativo, vê-se obrigada a reformar-se face a inúmeros desafios suscitados pela nova conjuntura internacional. Pese embora, se verifique um aumento de recursos e uma proliferação de atores da AH internacional - *i.e.*, governos, Organizações Internacionais (OI), agências da ONU, Organizações Não Governamentais (ONG), tanto locais como internacionais, o discurso humanitário denuncia dificuldades e convoca mecanismos mais eficazes.

Em resposta ao novo clima internacional, que envolve uma pluralidade de atores, a ONU assume particular protagonismo pela experiência prática que acumulou na área da AH.² A referência a este ator-chave no presente estudo, remete para as agências humanitárias da ONU (*e.g.* UNICEF) e os organismos de coordenação entre agências, designadamente, o *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*³ (OCHA – Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários) e o *Inter-agency Standing Committee* (IASC – Comité Permanente de Interagências). Esta seleção resulta de um interesse intelectual aliado a uma experiência prática que a autora desta investigação obteve no quadro da ONU, na área da AH.

Os desafios e as dificuldades hodiernos da AH convocam a necessidade de compreender as razões subjacentes aos seus múltiplos insucessos. No quadro do discurso humanitário, esses insucessos são correntemente atribuídos à eficácia ou a falta dela. Trata-se de um conceito, explorado em detalhe nesta dissertação, cuja relevância

¹ O conceito de AH nesta tese equivale igualmente a assistência humanitária e ação humanitária.

² Toda problemática resultante da primazia das decisões da ONU no campo da AH sobre a vontade do Estado recetor esta fora do âmbito da presente investigação.

³ Neste contexto, destaca-se o lema oficial da OCHA, nomeadamente ‘Coordenação salva vidas’, o que contribui para a relevância do tema e conceito de coordenação intra-humanitária escolhido como enfoque deste trabalho.

se tornou ainda mais pronunciada face a nova conjuntura internacional de crise económica e assimetria entre o aumento de recursos e necessidades humanitárias.

Esta priorização da eficácia fica patente nas reuniões, estudos e conferências que culminaram na aclamada ‘reforma humanitária’ (RH), instituída em 2005. Liderada pelo, então Coordenador para Emergências Humanitárias da ONU, Jan Egeland⁴, a RH é um processo que visa tornar a AH mais coesa, forte e previsível, assentando em três pilares, a saber: a ‘abordagem *cluster*’, ‘financiamento humanitário’ e os ‘coordenadores humanitários’. A estes três novos pilares associou-se o ‘estabelecimento de parcerias’ enquanto elemento transversal. A RH nascida no seio da ONU foi concebida para ter um impacto global, isto é para pautar a ação de todos os atores humanitários. De entre estes atores humanitários, as ONG, tais como AMI (Assistência Médica Internacional), *Save the Children* e a Cruz Vermelha têm assumido um papel preponderante na AH, tal como evidencia o reconhecimento e a responsabilidade que lhes tem sido atribuída no âmbito de projetos liderados pela ONU. Nesses projetos as ONG, independentemente da sua dimensão, grau de independência e nível de compromisso, têm participado no processo de coordenação dentro e fora do universo da ONU.

Tal como a evidência empírica demonstra, a RH não trouxe consigo um salto qualitativo na eficácia da AH. Este estudo tem por objetivo aferir a eficácia da RH assente na estrutura tríplica acima enunciada, tendo por base o nível de coordenação intra-humanitária alcançado entre as ONU e as ONG no terreno, avaliando-se, igualmente, o seu impacto com base no estudo de caso específico.

Nesta perspetiva a hipótese de trabalho deve ser formulada nos seguintes moldes: *no contexto da RH da ONU, a coordenação intra-humanitária entre essa organização e as ONG é um fator determinante para a eficácia da AH prestada no terreno.*

Neste estudo adota-se o conceito de coordenação intra-humanitária como forma de ultrapassar a falta de objetividade inerente à noção de eficácia, que é recorrentemente invocada como objetivo maior da RH, mas que permanece uma incógnita em termos de conceptualização no quadro da ONU. A definição geral de coordenação intra-humanitária adotada neste estudo inclui um conjunto de atividades e estratégias entre ONU e ONG⁵ que pretendem evitar a duplicação de esforços criando um mecanismo único de resposta. Identificam-se como elementos-caracterizadores da coordenação

⁴ Na data desempenhava as funções de subsecretário-geral para assuntos humanitários e coordenação da ajuda de emergência.

⁵ Relativamente ao enfoque temático da investigação, esta dissertação exclui a coordenação intra-humanitária entre a ONU e as demais organizações com perfil de segurança, bem como organizações e agências estatais (como por, exemplo, Camões-Instituto de Cooperação e da Língua, no caso de Portugal).

intra-humanitária a organização, a coesão, a informação estratégica, a harmonização de ações controle, a gestão de responsabilidade e a interdependência. Em termos do alcance da coordenação intra-humanitária entre a ONU e ONG, o presente estudo incide sobre a coordenação intra-humanitária operacional (diária), em detrimento da coordenação intra-humanitária estratégica (a longo prazo) e tática (a médio prazo). Para efeitos de aferição dessa coordenação intra-humanitária, o presente estudo estriba-se numa ferramenta de análise, a saber, na escala de níveis de compromisso na coordenação adaptada às organizações humanitárias, proposta por Guy Peters (1998). Esta ferramenta de análise é complementada pelos parâmetros de avaliação desenvolvidos por Tomassini e Wassenove, designadamente, ‘escassez de recursos’, ‘custo’, ‘branding’, ‘desafios operacionais’, ‘doadores’ e ‘imprevisibilidade’ (2009). Em resultado da combinação destas ferramentas analíticas aplicadas à AH prestada no contexto do terramoto do Haiti em 2010, confirmaremos a hipótese de trabalho acima anunciada.

A 12 de janeiro de 2010, no Haiti ocorreu a maior catástrofe do séc. XXI: um terramoto de magnitude 7.0, na escala de Richter. Com este desastre, a comunidade internacional assistiu à maior ação de AH de sempre, com imenso impacto num cenário urbano. O caso do Haiti permite não só estudar as questões de resposta às emergências, como também a atuação da AH em circunstâncias especialmente difíceis. O Haiti, para além de propenso a catástrofes naturais, é correntemente caracterizado como, Estado frágil, corrupto, e politicamente instável (com 32 golpes de Estado, em 200 anos). Ainda hoje, o Haiti não desfruta de um governo fortemente estruturado.

O Haiti dispõe de um historial de receção da AH tanto anterior como posterior à RH. No entanto, é especialmente importante examinar circunstâncias da AH que ocorrem após o terramoto de 2010, por esta ação da AH ser considerada a maior de sempre (Stumpenhorst, et al., 2011), trazendo consigo a destruição de infra-estruturas governamentais e uma desgovernada e excessiva presença das ONG. Por isso, este estudo de caso tem o potencial de produzir uma inovadora contribuição académica.

Dito isto, é importante referir que o estudo de caso de Haiti apresenta desafios, como seja o número reduzido de estudos académicos e científicos sobre a AH neste país, também ele uma consequência de se tratar de um evento recente. Por outro lado, a predominância bibliográfica de relatórios oficiais produzidos pelos atores humanitários patenteia a ausência de transparência de dados. Este facto tem a ver com a constante procura de visibilidade e projeção por parte dos atores humanitários que financiam e/ou

são responsáveis por esses relatórios e que, por sua vez são dependentes da ajuda dos doadores. Neste sentido, as entrevistas e o estágio realizado na ONU pela autora constituem uma mais-valia para este estudo.

O intervalo temporal deste estudo tem início em 2005, ano em que foi instituída a RH, e termina em 2011, pouco mais de um ano após o terramoto do Haiti.

A metodologia utilizada ao longo da presente investigação coaduna-se com os objetivos traçados para a mesma. Esta pesquisa é fortemente marcada por uma abordagem qualitativa que engloba a observação documental que, por sua vez, se ramifica em fontes primárias e fontes secundárias. Como fontes primárias, utilizamos um número expressivo de documentos oficiais da ONU e ONG que nos permite, por indução, interpretar a realidade. Ademais, refira-se os dados reunidos pela autora, no quadro da assistência a conferências e de entrevistas que revelaram experiências contadas, na primeira pessoa, relativamente à AH, em geral, e no Haiti, em particular. Com uma contribuição dual, as entrevistas exploratórias permitiram numa fase inicial determinar fontes, metodologia e foco de estudo, e numa fase mais avançada permitiram o acesso a informações que não estavam disponíveis em fontes documentais. No processo de cruzamento das fontes de informação procurou-se validar os dados e expurgar contradições ou erros factuais. Quanto às fontes secundárias, utilizamos artigos científicos, dissertações, livros e capítulos de livros. A abordagem qualitativa foi complementada com uma abordagem quantitativa, assente em dados estatísticos relativos ao financiamento e orçamento humanitários, com incidência, na última década.

Complementarmente, o estudo de caso, o terramoto no Haiti em 2010 apresenta-se como instrumento de aplicação dos preceitos teóricos abordados ao longo da investigação. De entre os esquemas de estudo de caso apresentados por Quivy e Campenhoudt (1998), adotámos o esquema causal que encara um fenómeno (neste caso eficácia da RH/AH) como sendo, em parte, resultado do impacto de outros fenómenos logicamente anteriores. Assim, o estudo de caso é resultado de uma combinação entre uma narrativa detalhada e uma explanação analítica (George & Bennett, 2005).

Os temas e conceitos chave deste estudo foram discutidos por outros autores, mas de forma distinta da abordagem desta dissertação. Ademais, relativamente à AH são questionados os dilemas humanitários (Vaux, 2007), tanto em tempo de guerra como de paz (Kent, 2003). Autores exploram os interesses políticos adjacentes à AH (MacFarlane & Weiss, 2000) e o ponto de equilíbrio entre as respostas humanitárias neutras e as politizadas, nas emergências complexas (Macrae & Nicholas, 2000). Apesar

da escassez das contribuições relativas à AH é possível encontrar alguns estudos anteriores relativos à AH, orientados para estudos de caso específicos, que denunciam deficiências da atuação global desta. Ainda antes da RH, foram realizados trabalhos sobre a AH no contexto do *tsunami* no Oceano Índico (JIU/REP/2006/5, 2006). Depois da RH, foram aprendidas importantes lições da AH no contexto do *tsunami* na Ásia que atingiu a Índia (Kilby, 2007) e a Indonésia (Régnier, 2008), ambos Estados propensos a catástrofes naturais. Entretanto, estes estudos representam uma parcela muito pequena da literatura existente, que ainda não foi sistematizada. A revisão da literatura primária permite-nos constatar que a abordagem dada à AH é, maioritariamente, condicionada pelos interesses do autor e não uma investigação objetiva que responda a perguntas analíticas. Como resultado, na sua maioria, a bibliografia sobre o impacto da AH compõe-se por relatórios meramente descritivos, que não apresentam soluções conclusivas, nem têm por base uma abordagem científica.

Contributos relativos à eficácia na RH, são apresentados em relatórios das agências da ONU e em trabalhos de alguns investigadores (Eberwein, 2009), onde a sua referência se limita à questão da eficácia da RH, no contexto da concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) (Collier & Dollar, 2000). De modo similar, os contributos relativos a eficácia na AH são referentes à atuação da AH em setores específicos, como por exemplo, a saúde (Fielding, et al., 2006), relativos a outras questões particulares como a responsabilização dos doadores (Kenny, 2006). Adicionalmente, o conceito da eficácia na AH está implicitamente incluído nas contribuições relativas à questão da “policentralidade” da AH internacional (Stephenson Jr. & Schnitzer, 2009). A questão da eficácia isoladamente é referida em relatórios oficiais de principais atores humanitários, como seja *Overseas Development Institute* (ODI – Instituto de Desenvolvimento Externo) e *Global Humanitarian Assistance* (GHA – Assistência Humanitária Global).

Relativamente à coordenação, as contribuições académicas circunscrevem-se aos pilares da RH, não de forma explícita (Wong, 2012) (Charles & Lauras, 2011).

Analisando o estado da arte, denota-se que os conceitos centrais desta tese, nomeadamente, a RH, eficácia e coordenação são apresentados isoladamente. Por exemplo, os contributos de Stephenson Jr. & Schnitzer (2009), ou Fielding et al. (2006), não discutem a questão da eficácia, nem se debruçam sobre a RH. Por sua vez, os escassos contributos sobre a RH são, na sua maior parte, descritivos limitando-se a enumerar os seus principais elementos, sem que se apresente uma investigação apoiada

numa abordagem analítica sobre a importância dos atores que a compõem, mas também não estabelecem o objetivo de desenvolver uma investigação apoiada numa abordagem analítica (Sommers, 2000).

Perante o estado de arte acima retratado, o presente estudo reveste-se de singularidade por abordar a temática da RH e da eficácia da AH, raramente estudada até agora, conjugando-a com uma abordagem analítica que se desenvolve a partir do conceito da coordenação intra-humanitária. Um outro contributo produzido por esta dissertação resulta da experiência da autora no quadro da ONU, mais concretamente da realização de um estágio de tempo integral entre 1 setembro de 2011 a 29 de fevereiro de 2012 (6 meses), na *Joint Inspection Unit of United Nation (JIU)*, localizada no *UN Office of Geneva*.⁶ A JIU, criada em 1966 (A/2150 (XXI)), é o único órgão independente de supervisão externa com mandato de executar avaliações, inspeções e investigações a todo o sistema da ONU.

Como assistente de investigação, a autora, teve uma participação direta e ativa na elaboração de dois relatórios. O primeiro, intitulado “Financiamento nas Operações Humanitárias no Sistema das Nações Unidas”, concedeu-lhe uma vasta introdução ao tema da AH, mais focalizada no seu financiamento. Sob a direção do Inspetor da JIU, Tadanori Inomata, integrou uma equipa já com dois anos de trabalho nesta temática, onde desenvolveu tarefas de recolha e análise de dados e pesquisa intensiva sobre fluxos humanitários. O segundo relatório, realizado já numa fase final do estágio a convite do *Chairman*, o Inspetor Mohamed Mounir Zahran, intitula-se “Avaliação da UN-Oceans”⁷, Esta segunda experiência permitiu aprofundar competências ao nível da recolha e seleção e análise documental.

Este período de estágio permitiu ainda contactar com vários membros da ONU e agentes humanitários com experiência direta no Haiti, como sejam agentes da *International Labor Organization (ILO – Organização Internacional do Trabalho)*; e abriu portas para participar em reuniões, conferências, discussões que permitiram o acesso privilegiado a informação que foi incorporada nesta dissertação - ainda que se mantendo o compromisso de confidencialidade assumida nos termos de referência do estágio.

Tendo em vista a prossecução dos objetivos a que se propôs esta dissertação está dividida em quatro capítulos, para além da introdução e conclusão.

⁶ Sendo este estágio integrado no programa *Erasmus Placement*.

⁷ Uma organização da ONU responsável por todos os assuntos que dizem respeito aos oceanos, ou seja abrange um grande leque de problemáticas, como a segurança, problemas ambientais, disputas territoriais.

O primeiro capítulo discute o conceito de AH e oferece um conjunto de noções introdutórias sobre esta matéria. Além disso, este capítulo explora o conceito de eficácia, partindo da constatação da sua relevância na literatura especializada e no discurso humanitário para progressivamente apresentar uma definição defendida de eficácia, assente na noção de coordenação intra-humanitária, que é central para a confirmação da hipótese de trabalho.

O segundo capítulo explora os antecedentes impulsionadores da RH, tendo por base a análise de documentos determinantes na construção desta reforma. Aqui é caracterizada a RH na sua composição e objetivos, lançando-se assim os alicerces para a avaliação da eficácia da AH. É neste mesmo capítulo que é introduzido e discutido o conceito de coordenação intra-humanitária à luz dos contributos teóricos de Guy Peters (1998) e Tomassini e Wassenhove (2009).

O terceiro e último capítulo tem por objetivo transposição dos elementos conceptuais e teóricos para o plano prático, através do recurso ao estudo de caso, *i.e.*, prestação da AH no contexto do terramoto do Haiti em 2010. Este capítulo culmina com a subdivisão de um caso singular em duas partes, através de uma avaliação sequencial de acontecimentos (George e Bennett 2005, 166) que permite a aplicação dos parâmetros avaliativos da coordenação intra-humanitária e a subsequente conclusão sobre a eficácia da AH prestada no contexto do terramoto haitiano.

Na conclusão, tendo por base os contributos teóricos e o caso haitiano, ultrapassamos a falta de objetividade do conceito de eficácia no discurso humanitário, identificando a coordenação intra-humanitária como fator determinante de uma AH eficaz. Nestes termos, a coordenação intra-humanitária é apresentada como a resposta ao debate sobre a prestação de uma AH eficaz.

Capítulo I

Desmistificando a ajuda humanitária – noções introdutórias

Com o crescimento das necessidades da AH, em resultado do aumento de conflitos armados e insuficiente resposta por parte dos países em desenvolvimento aos desastres naturais, os recursos disponíveis para a AH são insuficientes. Nesta lógica, a eficácia da AH, torna-se um conceito central, atual e frequentemente presente nos discursos humanitários – tanto no âmbito académico como de *policy-making*.

Em 2005, mais de 100 doadores internacionais conjuntamente com os países desenvolvidos, assumiram o compromisso de tornarem a AH mais eficaz. Na Declaração de Paris,⁸ é determinado que “ (...) as reformas organizacionais, parecem cada vez mais ligadas à agenda da eficaz na ajuda internacional” (OECD, 2008, p. 5). Na prática, a RH da ONU, que é alvo de estudo, tem como elemento central do seu discurso a eficácia. Com isto, torna-se essencial perceber: O que significa eficácia? Como esta é definida? Quem a define? É este um princípio absoluto?

Na ausência de consenso e perante a ambiguidade do conceito da ‘eficácia’, neste capítulo, será abordada uma definição, que se apoia nos contributos da comunidade académica alicerçada nas ciências quantitativas.

A preponderância deste conceito, ‘eficácia’, para a investigação em causa é adicionalmente justificada com as novas realidades vividas pela comunidade internacional, que se vê obrigada a estabelecer uma AH eficaz como prioridade, coordenando e consertando esforços – produzindo, eventualmente, ações e declarações como as acima citadas. Neste sentido, assistimos nos últimos anos a uma maturação da noção de eficácia, devido à sua importância nas iniciativas da ONU, entre as quais destacamos a Cimeira do Milénio e a referida Declaração de Paris. Apesar da utilização frequente e relevância do conceito nem na comunidade académica, nem na de *policy-makers* da ONU, existe um consenso. Como resultado, as definições divergem consoante a perspetiva sobre a eficácia. Por essa razão debatemo-nos, ainda, com um vasto conjunto de definições.

No presente trabalho a ausência de consenso na definição de eficácia apresenta-se como um desafio. Para ultrapassá-lo, o trabalho presta especial atenção aos parâmetros específicos deste conceito central.

⁸ Fórum de Alto Nível, Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, OECD, 2 Março 2005.

1.1. A eficácia e a ajuda humanitária: uma primeira aproximação aos conceitos operacionais

A AH é definida por um conjunto de ações desenhadas com o intuito de salvar vidas, aliviar sofrimento, manter e proteger a dignidade humana em situações de catástrofe, sejam estas naturais ou provocadas pelo homem (*i.e.*, conflitos armados). A AH resulta de um compromisso assumido pela comunidade internacional de atuar em situações de emergência, perspetivando uma atuação a curto prazo, governada pelos princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência.

Os desafios e dificuldades hodiernos da AH não se restringem à ação da ONU. Mesmo que a ONU possua um particular protagonismo nesta área, o seu papel fundamental como ator humanitário tem-se alastrado a várias organizações, como sejam as OI e as ONG. Estas últimas detêm capacidade de atuar mundialmente, priorizando a AH eficaz nos seus discursos e medidas de ação concretas, como protocolos, conferências, resoluções e missões.

Os atores humanitários confrontam-se com desafios significativos e complexos, numa era de mudança global em um mundo cada vez mais interdependente, que nos confronta com uma crescente desigualdade social e económica (High-Level-Panel, 2006, p. 1). Os desafios da nova conjuntura internacional são caracterizados por um variado conjunto de fatores e dinâmicas. Entre estes destaca-se, o incremento de ocorrências de desastres naturais com um impacto crescentemente e devastador aos quais, muitos dos Estados hospedeiros, não têm capacidade de responder; bem como os conflitos armados denominados como ‘novas guerras’⁹ – que deixam de ser financiados e/ou impulsionadas apenas pelos Estados (como no caso das guerras clássicas) e passam a abranger, também, organizações e grupos cuja atividade representa crime organizado e/ou terrorista. Estes grupos representam novos atores com interesses distintos, que desafiam as regras da política internacional, provocando não só um drástico aumento dos conflitos como também um aumento das necessidades da AH (Caldo 2006). Mais recentemente, surgiu um novo fator importante, a crise económica e financeira, que tem embargado a disponibilidade de recursos para uma resposta eficaz às crescentes necessidades humanitárias (Taylor, et al., 2012, pp. 23-25). Estes desafios têm impacto

⁹Este é um conceito introduzido no debate académico por Mary Kaldor. Esta académica afirmou, em 2009, numa entrevista que o referido conceito tem como objetivo chamar a atenção da comunidade internacional para um novo paradigma dos conflitos contemporâneos (2009).

direto na AH, confrontando a comunidade internacional com o dilema de uma resposta adequada.

O maior e mais atual desafio da AH, assenta na falta de capacidade de atingir os resultados máximos, com uma quantidade de recursos cada vez mais limitados. Ao contrário de simplesmente ‘atirar dinheiro’ para países em desenvolvimento, há uma crescente preocupação de criar um sistema de AH que permita um desenvolvimento sustentável e crescimento económico num ambiente de confiança entre os intervenientes (doadores e recetores). Com o objetivo de potencializar os recursos disponíveis da AH, a eficácia assume um lugar mais preeminente no discurso humanitário. Além disto, na última década foi tomado um conjunto de iniciativas, de várias dimensões e escopo que refletem a ambição dos atores humanitários potencializarem os resultados com escassos recursos, dos quais exemplificamos:¹⁰ Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000) (ODM – *Millennium Development Goals*), Declaração de Paris (Paris Declaration) (*Paris Declaration 2005*), mais recentemente, a *Global Partnership for Effective Development Co-operation* em Buzan (2011) (Parceria para o Desenvolvimento de uma Cooperação Eficaz), e ainda várias iniciativas da UE (União Europeia) (Vysotskaya Guedes Vieira e Lange 2012).¹¹

A eficácia da AH apresenta-se neste estudo como conceito central, que exige ser definido. Em primeiro lugar, é importante referir, que o termo ‘eficácia’ nesta dissertação corresponde ao termo ‘*aid effectiveness*’ utilizado nos discursos oficiais, produzidos em inglês. A tradução deste último termo para português corresponde à ‘eficácia’. Nos dicionários de língua portuguesa, eficácia é definida como “qualidade daquilo que é eficaz” (Guedes, 1996), e a “capacidade de cumprir os objetivos pretendidos; eficiência; força de produzir determinados efeitos” (Dicionário da Língua Portuguesa, 581, 2009). ‘Eficaz’ é definido como algo “que tem força para produzir alguma coisa” (Guedes, 1996), enquanto que a eficiência é definida como “força ou virtude de produzir o efeito pretendido; poder de efetuar; eficácia.” (Dicionário da Língua Portuguesa, 581, 2009). Tendo por base este enquadramento, observamos que os conceitos de eficácia e eficiência estão, por vezes, inter-relacionados ou mesmo equiparados no seu uso, conduzindo a uma tendencial fusão semântica dos conceitos.

Uma vez que este estudo da AH se debruça sobre os seus recursos financeiros e económicos, consideremos ainda o contributo das abordagens económicas, que

¹⁰ O contributo destas iniciativas e respetivos documentos é explorado mais à frente neste Capítulo.

¹¹ O novo sistema institucional da EU pós-Lisboa também é visto como promissor para o aumento da eficácia da AH da EU.

apresentam o conceito de eficácia e eficiência de uma outra forma. A definição de eficiência diz respeito às condições de utilização de fatores numa determinada ação, enquanto a eficácia evidencia os fins e o grau de satisfação que é medido pela consecução dos objetivos pretendidos (Dicionário de Ciências Económicas, 1997).

Apresentada a distinção de eficácia e eficiência, como definido por um lado nos dicionários e enciclopédias e por outro lado nas abordagens económicas, justificaremos a definição construída e adotada neste estudo. Em primeiro lugar, é aceite o conceito de eficácia resultante de uma tradução literal da palavra inglês ‘*effectiveness*’. Em segundo lugar, aceitamos uma distinção entre o conceito de eficácia e de eficiência (contudo de forma divergente à apresentada nas abordagens económicas). Uma vez que o estudo desenvolvido se focaliza na avaliação dos recursos utilizados, sendo estes humanos, tecnológicos ou monetários, empenhados na aspiração de alcançar melhores resultados exequíveis, a eficácia da AH incide sobre os meios e não sobre os fins *per se*. A eficácia na AH consiste numa utilização de meios e recursos humanitários, cada vez mais reduzidos, de forma a potencializar o máximo resultado da AH.

1.2. Ajuda humanitária no contexto da política internacional atual

A diminuição dos recursos disponíveis para a AH, causados pelo aumento dos complexos desastres naturais e as referidas ‘novas guerras’, fomentam o ‘paradigma da eficácia’. Este paradigma conduz os atores humanitários a equacionarem a criação de novos quadros estratégicos da AH, na procura do ponto de equilíbrio económico, *i.e.*, coadunando as doações com as necessidades humanitárias. Desta forma, a diminuição de recursos necessários para fazer face às crescentes necessidades demonstra a relevância da eficácia no discurso humanitário.

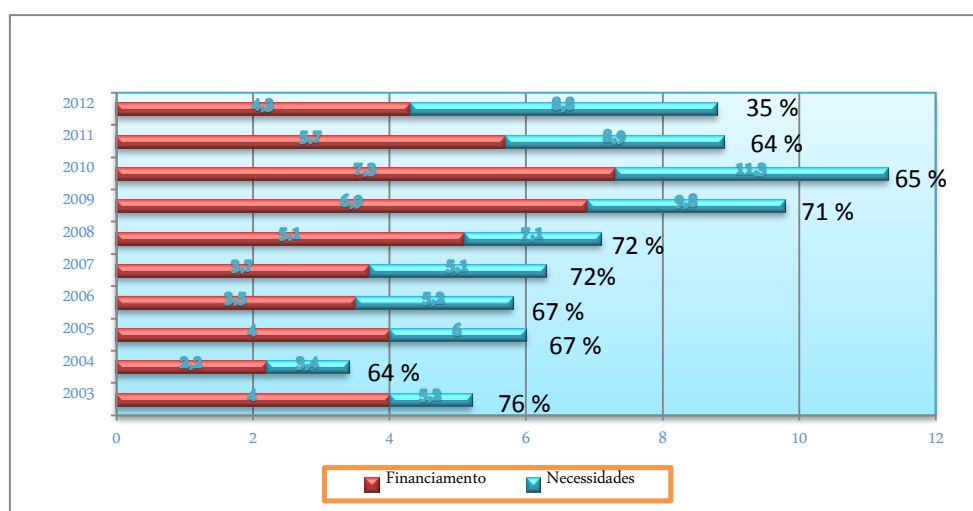
Os dados proporcionados pela base de dados *Financial Tracking Service* (FTS – Serviço de Acompanhamento Financeiro),¹² apresentados no gráfico I, referem-se a 2003 a 2012, e facultam um conjunto de dados quantitativos. Estes dados demonstram a atual escassez de recursos na AH, e fundamentam a centralidade do conceito da eficácia na AH atual. No gráfico I, estão representadas, em azul, as necessidades humanitárias que resultam dos ‘*flash appeals*’¹³ (apelos *flash*) e dos ‘*consolidated appeals*’¹⁴ (apelos

¹² Serviço coordenado pelo OCHA (2011).

¹³ Uma ferramenta da estruturação de uma resposta coordenada em situações de emergência humanitária súbitas. É acionada pelo coordenador humanitário da ONU, em consulta com a equipe país IASC e subscrita pelo *Emergency Relief Coordinator* (ERC – Coordenador de Socorro de Emergência) e do IASC. O governo do país afetado também é consultado. (em <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions>, consultado a 3 de março de 2012)

consolidados) bem como, em vermelho, as doações/fundos humanitários definidos pelo *Humanitarian Common Found* (HCF - Fundo Humanitário Comum). Este último, por sua vez, é composto pelo *Emergency Response Found*¹⁵ (ERF - Fundo de Resposta Emergente) e *Central Emergency Response Found*¹⁶ (CERF - Fundo Central de Resposta Emergente). Destaca-se a diferença entre os recursos doados e o financiamento prestado, que está representado no gráfico I, em percentagem das necessidades humanitárias satisfeitas.

Gráfico 1 Fluxos da ajuda humanitária
(em milhões de dólares)



Fonte: FTS, Financiamento através dos apelos 'flash' e os apelos consolidados (2003-2012). [www.http://fts.unocha.org](http://fts.unocha.org)¹⁷

O gráfico 1 permite-nos inferir três conclusões relevantes para a situação da AH atual. Em primeiro lugar, verificamos que há um aumento do financiamento, ainda que com oscilações, de \$2.1m em 2010, \$1.7m em 2011, e finalmente, \$0.3m em 2012. Em segundo lugar, verificamos que também houve um aumento das necessidades humanitárias até 2010, vindo a aproximar-se em 2011 e 2012 aos valores de 2003. Em terceiro lugar, depreendemos que apesar de existir um incremento da AH, que desde 2008 excede os \$5.1m, contraposta à anterior média de \$3.5m (entre 2003 e 2007), este aumento da AH é relativo. Isto significa que o crescimento de ambos os indicadores

¹⁴ Uma ferramenta para a estruturação de uma resposta humanitária coordenada para emergências complexas e/ou principal do processo da apelos consolidado da ONU/OCHA (PAC). (em <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions> consultado a 3 de março de 2012)

¹⁵ Como posteriormente apresentado no Capítulo II, estes fundos de emergência operam em países específicos. Dirigido pela ONU, eles são projetados para desembolsar os fundos rapidamente para uma série de atores em resposta à necessidade urgente e repentina (em <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions> consultado a 3 de março de 2012).

¹⁶ Como será desenvolvido no Capítulo II, este é um instrumento humanitário criado pela ONU que recebe contribuições voluntárias e é utilizado para respostas humanitárias de forma mais oportuna e confiável (What is CERF? 2007).

¹⁷ Os dados de 2012 representam apenas informação recolhida até dia 3 de Setembro.

(financiamento e necessidades) não é paralelo. Como resultado, a satisfação das necessidades varia entre 76% e 72% entre 2003 a 2008.¹⁸

As três conclusões apresentadas, que resultam da análise quantitativa dos fluxos humanitários, resultam em parte das circunstâncias vividas pela comunidade internacional. O aumento do financiamento na AH deve-se, em grande parte, a um substancial aumento de doadores, que na última década quase duplicou. Este aumento do número de doadores, é impulsionado pela ascensão das economias emergentes que, em parte, transpõem a sua posição de recetores da AH dos países ocidentais para se tornarem também doadores. Destacamos neste grupo a China, Coreia do Sul, Índia, Brasil, Arábia Saudita e Venezuela.

Uma outra razão para o aumento do número de doadores são as contribuições privadas que têm atingido valores sem precedentes (sendo que em 2010 corresponderam a 57%, tal como comprovado pelo relatório apresentado pelo GHA (2011)). Entre os fatores impulsionadores do aumento das contribuições privadas, destaca-se o fácil acesso à informação, trabalho voluntário e qualquer outra forma da participação na AH internacional (Tomassini e Wassenhove 2009, 4). Os fundos privados assumem tal relevância que as vezes, é-lhes conferida, em concorrência com às ‘grandes’ organizações humanitárias, a capacidade de substituir a AH, incluindo a AH prestada pela própria ONU (Stoianova 2012).

Também se verifica uma proliferação dos atores humanitários, nomeadamente das ONG, sejam elas nacionais ou internacionais, religiosas, civis ou governamentais. Muitas destas organizações caracterizam-se pela boa vontade, mas também por escassos recursos e experiência humanitária. Com uma voz negativa critica-se, na comunidade e *policy-makers*, a inexperiência dos novos atores, que resulta em projetos inacabados ou mal geridos – em suma, ineficazes. Muitas das ONG trabalham de forma independente e não apresentam qualquer disposição de cumprir as mesmas regras das OI. Esta posição das ONG leva, eventualmente, a uma ausência de coordenação intra-humanitária e, no mínimo, duplicação dos esforços. Neste contexto, nem o aumento sem precedentes das contribuições privadas, dos doadores e das próprias ONG parece satisfazer as necessidades da AH.

O aumento das necessidades humanitárias vai de encontro aos argumentos já apresentados nesta dissertação, que nos alertam para um novo panorama vivido pela comunidade internacional, que é caracterizado por um incremento de catástrofes

¹⁸ Constatamos que existe uma tendência inversa de 2009 a 2012, em que diminui dos 71% para 35%.

naturais bem como novos desafios assinalados pelas, já referidas ‘novas guerras’ (Kaldor 2006). Em confirmação deste facto, no gráfico 1 sobressaem os valores das necessidades de 2003 e 2010, período que é caracterizado primeiramente pela intervenção no Iraque e o Tsunami na Indonésia e, mais tarde, em 2010, pelo terramoto no Haiti e as cheias no Paquistão. Além disto, a análise dos dados no gráfico 1 permite confirmar a tese sobre a irregularidade no financiamento disponível para a AH: os doadores, atores humanitários e comunidade civil contribuem para o financiamento da AH movidos essencialmente pelas reproduções chocantes da realidade. Essas “imagens dramáticas e emotivas” (Olsen, Carstensen e Høyen 2003, 112) invadem as casas dos potenciais doadores privados através dos meios de comunicação, produzindo uma resposta reativa da comunidade internacional face às necessidades emergentes noticiadas, que é denominada como *CNN Effect*¹⁹. Este fenómeno confere aos media, e com mais pujança a televisão, a capacidade de influenciar a tomada de decisões, que se traduz, na AH, em um aumento do financiamento humanitário (Olsen, Carstensen e Høyen 2003).

Finalmente, como última observação relativa à análise do gráfico 1, verifica-se que o incremento do financiamento humanitário não acompanha o aumento das necessidades humanitárias e ultimamente, não as consegue satisfazer. É nesta perspetiva que se constrói a afirmação, frequentemente referida, sobre a diminuição de contribuições humanitárias, quando na prática existe o aumento das contribuições, que entretanto não corresponde às necessidades da AH. Prevê-se que esta discrepância tenderá a aumentar dada a crise económica que tem tido um impacto global. As organizações humanitárias, com preocupação, alertam para a necessidade de os doadores fortalecerem o seu apoio, suplicando que estes mantenham ou aumentem a sua participação (UNICEF 2010).

Neste contexto o conceito de eficácia na AH não só assume cada vez mais relevância como conquista um estatuto de prioridade no discurso humanitário (Carbone 2008).

¹⁹Ressaltamos que o nível de projeção da emergência não assenta tão só na cobertura feita pelos media. Poderiam ser apontados outros fatores como o interesse político, no caso dos Estados, assim como a força e presença de ONGs e outras organizações internacionais presentes no terreno.

1.3. Ajuda humanitária mais eficaz: a resposta da comunidade internacional em análise (2003 a 2012)

A AH está concebida com o intuito de salvar vidas, aliviar sofrimento e manter a dignidade humana durante e no rescaldo das emergências (*Global Humanitarian Action*), sendo esta distribuída de forma igualitária e com intuito de erradicar a pobreza. A analisada divergência entre o financiamento e as necessidades da AH faz com que a eficácia seja introduzida como tema central, no sistema humanitário da ONU enquanto ator predominante na AH. Nesta sequência, o objetivo principal da RH também é a eficácia da AH.

Como referido, o conceito de eficácia não se restringe a uma organização, ou a uma corrente teórica dos estudos da AH, tendo uma presença crescente nos discursos e políticas humanitárias, como é o caso da Declaração de Paris 2005, todos os Fóruns de Alto Nível, nomeadamente o de Roma (2002), o de Accra (2008) e o de Busan (2011).

O discurso direcionado para a AH eficaz começou a ser formalizado em 2000,²⁰ na Cimeira do Milénio das Nações Unidas (A/RES/55/2). Esta ambiciosa declaração reuniu, desde os principais atores económicos mundiais aos países mais pobres, formando um conjunto de 189 nações e 23 OI, tendo como objetivo reduzir a pobreza extrema (A/56/326). O documento final vincula os participantes a alcançar, até 2015, os objetivos traçados, nomeadamente, o combate à pobreza e à fome, reivindicação da educação universal, promoção da saúde infantil e a saúde materna, promoção do combate ao HIV, sustentabilidade universal e a igualdade de género; estimulando, ao mesmo tempo, a parceria global para o desenvolvimento. Esta iniciativa abriu um caminho de evolução na AH internacional sem precedentes. A ONU tem direcionado com sucesso, mesmo que não sempre reconhecido (Kluger 2004), todos os esforços nesta batalha rumo à conquista de um mundo mais pacífico, próspero, justo e igualitário como determinado a 26 de junho de 1945, na Carta das Nações Unidas.

A Cimeira do Milénio da ONU de 2000, onde foram determinadas as chaves mestras dos objetivos caracterizadores de uma AH mais eficaz, assinalou o começo de uma longa saga de medidas tomadas pela comunidade internacional no sentido de

²⁰Faz-se referência a uma formalização, pois a maioria das metas traçadas não são novas. Já nos anos 90 haviam sido referidas entre várias conferências globais, assim como poderiam ser apreendidas a partir do corpo de normas e leis internacionais. No entanto, mesmo que já anteriormente desenvolvidas e adotadas, é apontada na Resolução da Assembleia Geral, A/56/326, no ponto 7, que o rumo ao sucesso depende da vontade política dos Estados de concretizarem e implementarem os seus objetivos. É este elemento que distingue esta iniciativa de qualquer outra.

atingir este objetivo. Numa melhor esquematização das iniciativas caracterizadoras da AH mais eficaz conduzida pela RH da ONU, como a conhecemos hoje, subdividimos este longo processo de mudança em duas etapas. A primeira etapa inicia-se em 2000, com a referida Cimeira do Milénio da ONU, e termina em 2005, sendo esta assinalada como uma etapa experimental e avaliativa, que neste trabalho será denominada como ‘conceção institucional da eficácia’. A segunda etapa inicia-se em 2005 e prolonga-se até a data atual, sendo considerada uma etapa de ação, que é denominada como ‘institucionalização do compromisso internacional e a acumulação de experiência’.

A) A conceção institucional de eficácia

Esta primeira fase é caracterizada como sendo o período de tempo em que é tomado um conjunto de iniciativas internacionais que contribuem para um amadurecimento dos ODM procurando determinar as ações necessárias para que estes objetivos sejam alcançados. Oficialmente, a 6 de setembro de 2001, surge um documento oficial resultante de uma reunião da Assembleia Geral (A/56/326). Este documento vem dar seguimento aos ODM e explorar de que forma os compromissos aí assumidos serão cumpridos. *A priori*, neste documento, a predisposição dos Estados para corajosamente tomarem decisões difíceis que conduzirão a profundas reformas nas suas políticas, incluindo uma utilização eficaz dos recursos, é identificada como elemento chave. Esta medida também é definida em sequência do pensamento que nenhuma das metas traçadas será alcançada sem os recursos adicionais que advêm dos Estados industrializados e da sua generosidade:

*O que é necessário, portanto, não é mais estudos técnicos de viabilidade. Em vez disso, os Estados precisam demonstrar a vontade política de cumprir os compromissos já assumidos e de executar estratégias que já funcionaram.*²¹ (A/56/326 p.7)

Depreendemos que a eficácia da AH tem como pré-condição a vontade política dos Estados, que devem aprovisionar os seus recursos de forma a satisfazer as necessidades humanitárias. Neste sentido é significativo que os atores humanitários invistam ativamente na delimitação dos seus esforços.

Em 2002, entre 18 a 22 de março, em Monterrey no México, para além das considerações abordadas anteriormente, é tomada em conta a dimensão crítica da pobreza e o impacto desta para a paz. Destaca-se o facto que a AH, com bases históricas desde a Guerra Fria quando os EUA prestam assistência à destruída Europa, carece de

²¹Tradução livre da autora.

mudança. Afirmado pelo próprio George W. Bush na sua declaração em sequência desta mesma conferência:

*(...) o sucesso da ajuda ao desenvolvimento foi medido apenas pelos recursos gastos, e não pelos resultados alcançados. No entanto, despejar dinheiro em um 'status quo' que pouco faz para ajudar os pobres, e pode realmente retardar o progresso da reforma. Temos de aceitar uma maior, mais difícil e mais promissora responsabilidade. Os países desenvolvidos têm o dever não apenas de compartilhar a sua riqueza, mas também de estimular as fontes que produzem a riqueza: a liberdade econômica, liberdade política, o Estado de direito e os direitos humanos.*²² (Bush 2002)

Assimilamos que este apelo transcende o pedido de maior número de doações, enquanto indica que qualquer quantidade de recursos é insuficiente se não aliada às medidas efetivas de financiamento ao desenvolvimento do país recetor. Tal como invocado na declaração de Luís Amado, Ministro dos Negócios Estrangeiros português, estas medidas efetivas estão vinculadas aos ODM, já assumidas pelos países participantes (Amado 2002), que desta forma circunscrevem os mecanismos de ação e o seu compromisso.

B) A institucionalização do compromisso internacional e a acumulação da experiência

Na segunda fase cresce a convicção da comunidade internacional, que não é importante a quantidade de ajuda e recursos despendidos, mas a forma como estes são distribuídos e utilizados. Identificados os elementos chave para o desenvolvimento através das ODM, é invocada a necessidade de assumir a eficácia na AH como prioridade. É nesta segunda etapa, que os Estados superam a maior causa de insucesso no caminho rumo à igualdade e eliminação da pobreza, que é a ausência da manifestação da vontade política dos Estados e do compromisso destes. Assim fundamentamos esta fase, como sendo a fase que ultrapassa a institucionalização dos objetivos de ações humanitárias e de desenvolvimento, e que estabelece parâmetros de ação práticos que comprometem os participantes.

Em 2005, destacamos dois documentos, a Declaração de Paris em fevereiro e, meses mais tarde, de 14 a 16 de setembro, a Cimeira Mundial. Estes vinculam a vontade dos Estados a um compromisso real e objetivo, renovando as vontades de agir em conformidade com as metas traçadas na Declaração do Milénio.

²² Tradução livre da autora.

Na Declaração de Paris, destacamos com maior relevância o facto de esta iniciativa originar inúmeros acordos que representam milhões de dólares em investimento para que sejam alcançadas as ODM. As metas contidas nesta declaração são vistas como um impulso de um conjunto de ações determinantes rumo ao sucesso. Entre estas ações encontram-se várias declarações e conferências analisadas abaixo.

Com mais relevância e apreço salientamos, primeiramente, a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. O compromisso assumido por parte dos Estados vai além de um mera conceção institucional da eficácia por, em primeiro lugar ter sido assumido um forte compromisso pelos países signatários.

(...) empreender ações de longo alcance, monitorizáveis, com vista a reformar as nossas modalidades de entrega e de gestão da ajuda, na perspetiva da revisão quinquenal da Declaração do Milénio e das Metas de Desenvolvimento do Milénio (Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005.)

Como a vontade sem ação não produz resultados, o insucesso da AH anterior á Declaração de Paris assenta na falta de compromisso por parte dos Estados. Com o compromisso mais forte assumido neste documento, cresce a expectativa de ser alcançada uma AH mais eficaz. De forma objetiva e prática, os objetivos traçados neste documento resumem-se a cinco palavras-chave, que são: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada para os resultados e responsabilidade mútua. Estes não são conceitos isolados da realidade da AH, mas devem tornar-se em práticos, específicos, e verdadeiros roteiros de atuação.

O estudo da OECD sobre o progresso na implementação da Declaração de Paris, entre 2005 e 2010, declara: “o progresso substancial, nas estratégias nacionais de desenvolvimento, mais que triplicou (...) resultado da elevada qualidade de monitorização dos resultados de acordo com as Metas do Milénio” (OECD 2011, 16). O mesmo documento comprova que de forma moderada “os doadores têm cumprido as Metas”, enquanto se denota ainda uma “melhoria na qualidade do sistema de financiamento público”, e “melhoria da transparência no financiamento” (OECD 2011, 16). Neste relatório é aplaudida a especificidade das metas e das avaliações realizadas. Aliás, é adiantado que ao contrário das reformas anteriores, que se mostram ambíguas, a Declaração de Paris e o associado processo de monitorização realizado nos Fóruns de Alto Nível teve um grande contributo no desenvolvimento de parcerias (OECD 2011, 3). Este referido processo de monitorização e de avaliação é único, no sentido que pela primeira vez, resulta de uma harmonização de vontades entre os doadores e recetores. O novo sistema incorpora as responsabilidades assumidas por cada participante um com o

intuito de atingir os objetivos rumo ao desenvolvimento, assumidos na Declaração de Paris:

1. Afirmar o princípio de soberania dos Estados; desta forma, os países recipientes detêm toda a responsabilidade de traçar as suas próprias estratégias de desenvolvimento nacionais, assentando na ideia de que estes reconhecem quais as melhores, mais adequadas e viáveis estratégias de AH, traçando as respetivas prioridades e mecanismos de ação.²³
2. As estratégias de AH devem ser aceites e apoiadas pelos doadores, sejam estas organizações ou países, assentando na transparência, diálogo político, programas de coordenação intra-humanitária, quadro de avaliação, reforço de sistemas nacionais de aprovisionamento e de capacidade de gestão das finanças públicas.
3. A determinação de objetivos e a sua aceitação deve ser resultado de uma harmonização de vontades e uma agilização de esforços, não apenas a nível vertical, (*i.e.*, doador/recetor), mas também a nível horizontal (*i.e.*, duas organizações) que requer uma coordenação intra-humanitária entre os doadores. Esta coordenação deve possuir uma abrangência tanto a nível de avaliação de necessidades como de atuação humanitária.
4. As políticas adotadas devem concentrar-se em resultados previamente determinados, para que todos os atuantes sigam a mesma estratégia de ação determinada por quadros de monitorização e avaliação do desempenho.
5. Compromisso de transparência relativamente a todos os recursos afetos ao desenvolvimento.

Com estes objetivos práticos e específicos, a AH segue mais determinada a alcançar a tão afamada eficácia. A afirmação, consolidação prática e avaliativa dos objetivos da Declaração de Paris reafirma-se nos Fóruns de Alto Nível, realizados posteriormente. Cada fórum tem como objetivo avaliar o progresso da implementação dos objetivos da Declaração de Paris, constando as conquistas alcançadas e

²³ A questão que imediatamente se coloca neste contexto é se este princípio é aplicável no caso de o Estado recipiente carecer de um governo estável e capaz de estabelecer uma estratégia nacional de AH. Nesta situação específica, está contemplado, como parte do compromisso dos Estados doadores, estes tomarem todas as providências necessárias para auxiliar o estabelecimento de estabilidade política.

consolidando e reforçando a execução das medidas acordadas nas áreas carentes e prioritárias.

Entre os vários Fóruns de Alto Nível, destacamos especialmente o 3º e o 4º. Do 3º Fórum de Alto Nível eclodiram posteriores iniciativas que contribuíram para a consolidação dos compromissos, desenvolvendo-os pormenorizadamente. Entre estas iniciativas citamos *Bogotá Statement* (2010) que evidencia princípios de eficácia para cooperação Sul-Sul; *Istanbul Principles* (2010) que em sequência do princípio da eficácia no desenvolvimento compreendem a participação da sociedade civil; e por fim, *Dili declaration* (2010), que reconhece que os maiores obstáculos à realização das ODM são as fragilidades políticas, sociais e económicas de um determinado país, bem como a presença dos conflitos armados.

Mais hodierno, o 4º Fórum de Alto Nível, de onde resulta a Parceria para a Cooperação Efetiva de Desenvolvimento de *Busan*, reconhece as metas alcançadas, mas com maior relevância alerta para a necessidade de redobrar os esforços de AH. O compromisso assumido neste Fórum é considerado o ponto de viragem na coordenação intra-humanitária, que é determinante para uma AH eficaz. Com a presença de ministros de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como das economias emergentes, sociedade civil, provedores da cooperação sul-Sul e a cooperação triangular, é desenhada a estrutura de cooperação para o desenvolvimento de todos os atores humanitários.

A proliferação de iniciativas e o envolvimento dos países e organizações participantes da AH demonstra que a fase analisada na presente seção é mais ativa: o compromisso político conduz a uma atuação prática, o que por sua vez, nos aproxima mais do alcance dos objetivos. Na articulação de esforços rumo à eficácia, é iminente que este é um percurso tortuoso e emaranhado, contudo, os atores procuram nas bifurcações seguir a mesma direção conjecturando qual será a mais curta e possível direção para atingir as metas traçadas em 2000.

1.4. Perspetivas sobre a eficácia na ajuda humanitária

A definição de eficácia na AH tem vindo a ser construída por um conjunto de documentos oficiais, conferências e contributos académicos, dos quais se releva a coordenação intra-humanitária como meio determinante para alcançar a eficácia da AH.

Dentre as definições da eficácia construídas, quer pelos atores humanitários quer por académicos, diferenciamos duas abordagens: uma centrada diretamente nos desafios

da AH e outra focada numa análise minuciosa de todas as condicionantes envolventes da AH. Cada uma destas abordagens subdivide-se consoante a perspetiva dos académicos e dos atores humanitários. Sendo que a última, comporta a uma a perspetiva dos doadores e dos recipientes que são os beneficiários diretos da AH, nomeadamente a população e o governo. Ambas têm o mesmo objetivo, que é determinar o alcance de uma AH eficaz.

Os doadores são a principal fonte de financiamento de toda a AH, enquanto os recetores funcionam como o ‘motor’ da AH. Desta forma, a eficácia na AH é resultado da complementaridade destes dois grupos de atores. Contudo, estes definem a eficácia de formas distintas. Os doadores, *i.e.*, os governos, as organizações privadas, os civis, as OI e as ONG, têm o poder de controlar os recursos doados impondo os mecanismos e fins da utilização dos mesmos. Idealmente a utilização dos recursos deve ser determinada de acordo com as necessidades. Uma atuação que responda às necessidades eficazmente implica que doadores tenham uma forte e planeada presença na AH, investindo em projetos objetivamente delimitados. Contrariamente quando os doadores não têm uma presença ativa e se limitam ‘arremessar’ dinheiro e recursos aos países recetores, a eficácia na AH depende apenas dos países beneficiários, das suas políticas e investimentos. Independente do nível de participação dos doadores, para estes a eficácia da AH é medida consoante os resultados finais (cuja interpretação nem sempre coincide com a interpretação dos doadores), ou seja, a AH é eficaz quando alcançados os objetivos propostos e ineficaz quando os objetivos não sejam alcançados.

A perspetiva dos doadores da eficácia na AH levanta questões relativas à responsabilidade do Estado recetor, sendo que de acordo com o documento oficial da ONU, E/1998/1, é formalmente determinado que o Estado soberano detém a responsabilidade de prover todas as condições de paz e assistência no seu país. Entretanto, na incapacidade do país responder às suas obrigações, há possibilidade de AH ser prestada pela comunidade internacional, sobre a direção do país hospedeiro. Dificuldades colocam-se à comunidade internacional quando o Estado hospedeiro é caracterizado por um sistema político precário e não responde à sua responsabilidade de coordenar a AH.²⁴

A perspetiva dos governos doadores, relativamente à eficácia, está associado ao crescimento económico, que por sua vez é muitas vezes medido pelo PIB (Produto

²⁴ A interpretação deste conceito detem alguma subjetividade, nesta dissertação é definido por Estados caracterizados por um elevado número de população a viver abaixo do limiar da pobreza, Estados falhados e Estados frágeis.

Interno Bruto) do país hospedeiro. O interesse dos governos doadores pelo crescimento económico do país recetor assenta na possibilidade futura de o Estado recetor representar um novo mercado importante de trocas comerciais bilaterais, que serão sustentadas na confiança gerada pela AH (Nowak-Lehmann, et al. 2009). Os economistas amestram que 'não há almoços grátis'²⁵, querendo com isto alertar que no pensamento económico procura-se sempre um retorno. De um certo modo, este pensamento aplica-se à AH: a 'emancipação' do país recetor é influenciada pela existência de uma continuidade das trocas comerciais (previamente estabelecidas), que permitem aos países doadores beneficiar das novas oportunidades comerciais.²⁶

Criticamente denotamos a existência de uma abordagem que advoga o PIB, ou outros indicadores do crescimento económico do país recetor, como sendo uma medida da eficácia da AH. Esta visão é partilhada por muitos governos doadores e por alguns académicos, por exemplo Clemens, et al (2004). Concordamos com Kenny (2006), que afirma que não existe uma relação de causa efeito entre a AH e o crescimento económico; caso contrário, toda a AH recebida teria de ser convertida num investimento em áreas que contribuíssem para o crescimento. Para além do crescimento económico, devem ser tomadas em consideração melhorias nas condições de vida, no sistema de saúde, ensino, acesso a água canalizada, novas tecnologias, energia elétrica e educação.

Ao mesmo tempo, Kenny (2006) acrescenta que a AH pode conduzir os Estados recetores a se tornarem 'Estados-parasitas', que não apresentam indícios de crescimento económico e padecem de uma incapacidade de satisfação das necessidades básicas dos seus habitantes, configurando a necessidade permanente da AH. Para melhor compreender esta afirmação apresentamos a analogia de um estudante com carências económicas, considerando a sua postura perante os estudos e o financiamento destes. Como primeira opção, consideramos o caso de os estudos serem financiados por terceiros; como segunda opção, os estudos serem financiados pelo próprio aluno. Quando os estudos implicam um investimento, há um maior reconhecimento do valor

²⁵ Este retorno não representa apenas uma expectativa de estabelecimento de relações económicas ma pode também resultar na imposição de valores generalizados, especialmente políticos. Apresentamos o exemplo da ONU, diferentemente do que acontece nas outras organizações, como por exemplo, a UE em que se fala de intervenções humanitárias, em que enquanto uma "mão" satisfaz a s necessidades básicas a outra "promove uma série valores gerais (*i.e.*, respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e direitos humanos)" (Carbone, 2009).

²⁶ Paralelamente importa fazer referência aos vínculos coloniais, que frequentemente determinam a atenção das antigas potências colonizadoras para o investimento da ajuda nas suas ex-colônias, o que leva a que países em desenvolvimento com laços coloniais sejam suscetíveis de receber mais ajuda. No outro lado da moeda Fielding, McGillivray e Torres (2006 2) apontam que os laços coloniais também promovem trocas económicas entre um país desenvolvido e o seu ex-colonizador, evidência que mostra que a assistência humanitária não é o único instrumento relacionado a relações coloniais com impacto no desenvolvimento económico.

que este tem e por conseguinte, melhores resultados. Transpondo esta analogia para a situação em análise, podemos perceber como não é imprópria a afirmação de Kenny (2006), quando este acusa a AH de potencialmente provocar um declínio nos valores e qualidades democráticas das organizações, promovendo a corrupção, políticas insustentáveis, fraca *performance* económica, uma redução na participação civil (recebendo AH, reduzem-se contribuições de impostos, o que leva a um menor senso de responsabilidade), caminhando assim para as indesejáveis situações de dependência do país recetor da AH. Por sua vez, a ausência de instituições que sejam fortes atoras humanitárias condiciona a eficácia da AH.

Deveria ser referida ainda mais uma perspectiva sobre a eficácia, de acordo com qual, o parâmetro central são os interesses próprios das organizações participantes. A AH representa para as organizações uma fonte de rendimento, um mercado de trabalho e um meio de subsistência da própria organização o que pode constituir a razão principal para algumas organizações a prolongarem a AH no terreno (Entrevista Nº 1).

Por sua vez, o conceito de eficácia defendido nesta investigação, e apresentado na hipótese de investigação, assenta na coordenação intra-humanitária como fundamentado no seguinte subcapítulo.

1.5. Abordagem da eficácia como resultado da coordenação intra-humanitária

Depois da análise da definição dada pela comunidade internacional à problemática da eficácia na AH, avançamos com a definição por nós defendida e fundamentada na hipótese de investigação que afirma: no contexto da RH da ONU, a coordenação intra-humanitária entre essa organização e as ONG é um fator determinante para a eficácia da AH prestada no terreno.

A AH eficaz é vista nesta dissertação como sendo uma AH onde exista um elevado grau de coordenação intra-humanitária, entre os participantes. O referido elevado grau de coordenação intra-humanitária é por nós definido como sendo uma relação entre as organizações que ultrapassa a partilha de informação e que implique uma política concertada (Vysotskaya Guedes Vieira/Lange 2012) (Peters 1998). Apesar de existirem contributos que incidem sobre a definição da eficácia na AH, verificamos lacunas quando se considera a eficácia através do prisma da coordenação intra-humanitária entre vários atores humanitários.

A ausência de concertação relativamente ao qual será o caminho rumo a eficácia, conduz-nos a problemática da duplicação de trabalho das organizações e outros atores

humanitários, que está tão manifestamente presente na AH contemporânea. Entretanto, este argumento, não é infundado ou ilógico, representa apenas uma peça de um complexo *puzzle*: O problema da coordenação intra-humanitária não se esgota na questão da eliminação da duplicação dos esforços. De qualquer modo, é necessária uma autoridade que compile todos os elementos participantes como um todo, ou seja, que coordene todos os atores participantes da AH. Continuaremos a afirmar no decorrer deste trabalho que a ONU têm capacidade e poder para assumir esta posição e que esta representa um elemento fundamental na arquitetura da AH, apesar de (e também por causa de) todos os desafios com que a ONU se depara na AH. Primeiramente, no caso dos atores humanitários, a busca pela eficácia passa por um conjunto de conferências e acordos que procuram uma convergência de ideias e ações. Transpondo estes esforços para a nossa perspectiva, poderemos dizer que este empenho caminha rumo à coordenação intra-humanitária.²⁷

Quanto aos académicos, estes ao referirem os doadores e recetores, tal como supracitado, defendem que os objetivos são interdependentes e portanto requerem uma coordenação intra-humanitária entre ambos. A oferta de assistência dos doadores demonstra um voto de confiança aquando os recetores assumem o compromisso de investir numa AH rumo ao crescimento económico. Como resultado, este esforço exige um objetivo comum e requer também que ambas as partes se disponibilizem para recorrer aos meios necessários para coordenar e atingir os objetivos, ou seja, que estejam preparados para uma coordenação intra-humanitária.

Finalmente, quando se dá primazia à eficácia no desenvolvimento humano, demonstra-se a necessidade de exigir um esforço multidireccionado e uma constante repartição de recursos. Na organização da AH rumo a eficácia, as áreas de atuação são divididas por *clusters*, que são compostas por organizações especializadas e capacitadas para potencializar o uso dos recursos disponibilizados. A existência desta estrutura exige que seja superado o desafio de estabelecer uma coordenação intra-humanitária dentro e entre *clusters*.

Verificamos na análise das perspectivas da eficácia anteriormente apresentadas uma correlação com a posição assumida nesta dissertação onde a coordenação intra-humanitária é o meio para uma AH eficaz.

²⁷ Este é um dos resultados que verificamos na reforma da ONU, em que se procura uma maior coordenação entre as organizações, sendo estabelecidas prioridades e traçados os meios pelos quais estas serão cumpridas.

Capítulo II

Reforma humanitária

A nova conjuntura internacional requer uma mudança na arquitetura da AH, o que por sua vez exige uma adaptação por parte da comunidade internacional. Neste capítulo estudar-se-à a forma como a ONU leva a cabo a RH, que representa uma mudança na AH e que implica uma adaptação dos atores ao novo sistema da AH.

Os recentes discursos humanitários alertam para a nova realidade internacional que é caracterizada por um conjunto dos fatores que incluem, a alteração da natureza dos conflitos, crescente número de emergências e catástrofes naturais, incremento das necessidades, crescente número de atores internacionais, escassez de recursos e ainda uma crescente disparidade entre países pobres e ricos (comummente caracterizada por Norte – Sul). A alteração das dinâmicas da política internacional e em especial a crise económica e financeira mundial, tem repercussões devastadores em todos os países mas em especial nos países com indicadores de desenvolvimento abaixo da média.

Tal como toda a comunidade internacional, a ONU é afetada por esta nova realidade na qual se impõe a necessidade de reforma como advoga Adinolfi, et al.:

O mundo precisa de uma estrutura coerente, forte e multilateral com a ONU no centro, para enfrentar os desafios de assistência ao desenvolvimento, a AH e meio ambiente em mundo globalizado. A ONU precisa de superar a sua fragmentação atual e se apresentar como uma. (2005)

Com a anterior criação de um novo organismo de coordenação, IASC, o passo seguinte é liderado por Jan Egeland, em 2004, e consiste numa avaliação da AH. Esta avaliação foi o gatilho que impulsionou novos avanços conducentes à criação da RH na ONU, de 2005, analisada neste capítulo. A RH está centralizada em três pilares distintos: a ‘abordagem *cluster*’, o ‘financiamento humanitário’ e a ‘liderança humanitária’, que, por nós defendido,²⁸ tem como elemento transversal o ‘estabelecimento de parcerias’. O presente capítulo comporta uma avaliação dos documentos oficiais que estabelecem esta iniciativa e uma apreciação do progresso alcançado na condução da RH, através dos respetivos relatórios e declarações oficiais, bem como através de literatura secundária, e ainda da análise da estrutura da AH no contexto da RH. O ponto de partida deste capítulo e a coexistência, no âmbito da AH da ONU, de uma multiplicidade de atores,

²⁸Por vezes é visto como um quarto pilar, como destacamos o exemplo a OCHA, no documento oficial “The four pillars of humanitarian Reform” em http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf, consultado em 14-02-2013.

2.1. Os antecedentes institucionais à reforma humanitária

que pode resultar tanto numa complementaridade das distintas organizações rumo a um mesmo objetivo, como representar um desafio à coordenação pela sua natureza distinta caracterizadora de cada organização. O capítulo exporá como a ONU, no âmbito da RH, lida com este desafio, e identifica o papel da coordenação intra-humanitária neste processo.

2.1. Os antecedentes institucionais à reforma humanitária

Cabe-nos, desde já assinalar os marcos históricos que contribuíram para a determinação do que é o novo conceito da AH na ONU.

Combinado o incremento e transformação das necessidades com a escassez de recursos, impõe-se um clamor por mudança, que se torna mais iminente nas últimas duas décadas.

A resposta da ONU à nova conjuntura internacional surge em junho de 1992. “Profundamente preocupados com o sofrimento das vítimas de desastres e situações de emergência, (...) e conscientes da necessidade de fortalecer e tornar mais eficientes os esforços coletivos da comunidade internacional” (A/46/182), os intervenientes criam, o IASC.²⁹ Esta é a conquista de um primeiro mecanismo de coordenação intra-humanitária entre as agências participantes³⁰ na AH (IASC, 2008). A criação do IASC cumulativamente com o respetivo contexto internacional vivido representa é a semente para o florescer da RH, reafirmada e fortalecida em 1993 (A/48/53).

Aproveitando o balanço da profunda reestruturação geral³¹ da ONU em julho de 1997, tomam-se novos avanços relativos à resposta humanitária (Luck, 2003, p. 2). Sobre a liderança de Kofi Annan, a reformulação da AH reflete-se na estrutura institucional acima de quaisquer requisitos operacionais.

Michael Pugh (1998) aborda criticamente esta reestruturação, referindo que esta é apenas resultado da crise orçamental. Este autor questiona o caminho e os critérios para

²⁹ É possível distinguir um conjunto de outras organizações que procuram agrupar serviços humanitários comuns, como sendo : Humanitarian Information Center; Humanitarian Air Service; United Nations Civil-military Coordination; Interagency Emergency Telecoms; Joint Logistics Center .

³⁰ Food and Agriculture Organization (FAO - Organização para as Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), International Committee of Red Cross (ICVA – Comitê Internacional da Cruz Vermelha), International Council of Voluntary Agencies, (ICVA - Conselho Internacional de Agências Voluntárias) , International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC - Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho), InterActions, International Organization for Migration (IOM – Organização Internacional para Migrações), OCHA, Office of High Commissioner of Human Rights (OHCHR - Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem), Special Rapporteur on Human Rights of Internally Displaced People (SRHR IDPs – Relator Especial dos direitos humanos de deslocados internos), United Nations Development Programme (UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), (United Nations Population Fund UNFPA – Fundo da População das Nações Unidas), UN-Habitat, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR – Alto Comissários das Nações Unidas para os Refugiados), United Nations Children’s Found (UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a infância), WFP, World Health Organization (WHO – Organização Mundial da Saúde), World Bank.

³¹ As mudanças atingiram desde o Conselho de Segurança (CS) até Conselho Economico Social (ECOSOC – Economic and Social Council), sem negligenciar as Organizações Não Governamentais (ONGs) e os Conselhos do Secretário Geral. (Luck, 2003, p. 2)

uma possível e melhor solução, perguntado: Será esta solução encontrada ideal, tendo em conta as melhores medidas e soluções para atender as necessidades daqueles que são afetados pelos desastres e situações de emergência? Ou será a melhor solução aquela que realisticamente é apoiada pela maior quantidade de países? Esta observação já levantada aquando a reforma de 1997, continua a mostrar-se até hoje como um obstáculo à eficácia da AH.

Em 2003, são revistos os termos de referência do que é a AH em resposta a emergências complexas. A IASC torna-se num elemento constituinte e essencial da RH.

Demonstra-se um esforço constante da ONU de criar um quadro institucional comum e coordenado que evite duplicação de esforços combinando as várias agências (Jubilut, 2008). Neste sentido e insatisfeito com os resultados, o *Emergency Relief Coordinator* (ERC – Coordenador de Ajuda de Emergência), requer uma avaliação da AH. Neste contexto, é desenvolvido o *Humanitarian Response Review* (Revisão da Resposta Humanitária), que endossa uma revisão avaliativa, levada a cabo entre fevereiro a junho de 2005, que procura identificar as lacunas e elaborar recomendações.

O resultado deste Relatório é um trampolim para a iniciativa seguinte e respetivo relatório intitulado ‘*Delivering as One*’, apresentado em 2006. É neste documento que pela primeira vez, a eficácia é relacionada com a unificação da organização com um só propósito, tal como indica o nome do relatório, ‘Cumprindo como Um’ (High-Level-Panel, 2006). Este documento, com êxito, liderou a RH que delinea os termos da atual organização da AH.

Ao considerar os identificados passos institucionais que nos conduzem a atual AH, não descuramos o facto de esta, também, resultar da nova realidade vivida e com a qual a comunidade internacional se depara. OI que outrora demonstraram capacidade de resolver dificuldades económicas e políticas, enfrentam, agora, uma nova era de globalização. Mudanças sem precedentes acontecem a velocidade da luz, com crescente abrangência geográfica, levando o mundo a tornar-se cada vez mais interdependente e vulnerável (Adinolfi, et al., 2005, p. 8). Como referido, existe um aumento exponencial dos agentes humanitários que desafiam a eficácia do sistema global (Global Public Policy Institute s.d.). Torna-se necessária uma concertação e consolidação entre as organizações, que implique um compromisso mais forte de união e implementação de uma estratégia, seja a nível do país, regional ou global.

2. 2. Reforma humanitária: construção de um sistema mais forte e mais previsível da resposta humanitária em análise

Os ODM, traçados em 2000, são o estandarte de uma AH que requer que todas as organizações marchem de forma eficaz rumo a erradicação da pobreza. Este documento representa o compromisso assumido pelos países signatários onde são traçadas metas específicas, como referido no capítulo anterior.

Cinco anos depois, em 2005, Jan Egeland, congratula a crescente eficácia das organizações humanitárias em alcançar o seu objetivo de salvar vidas e aliviar o sofrimento humano. Contudo, Egeland, na sua posição de Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários e Coordenação da Ajuda de Emergência, alerta para a existência de ainda consideráveis lacunas na AH que necessitam de ser abordadas de forma a dar uma resposta adequada às crises humanitárias (Adinolfi, et al., 2005, p. Foreword). Consequentemente é realizada uma avaliação da AH, que abrange uma autorreflexão crítica da AH desempenhada pela ONU, tendo como enfoque principal a AH no Darfur, em 2004 (Sistenich, 2012). Desta avaliação resulta a criação de uma comissão independente, responsável pela avaliação da eficácia do sistema humanitário global (WASHCluster, s.d.). As conclusões desta comissão de avaliação, resumem-se a solicitação de uma consolidação dos objetivos, já traçados reafirmados no, *'Report on implementation of global cluster capacity-building'* (Relatório sobre a capacitação e implementação do *Cluster*) (OCHA, 2007, p. 1), que assentam:

1. Numa suficiente capacidade de resposta humanitária, numa liderança reforçada, um sistema de prestação de contas e maior previsibilidade da falha entre os setores/ áreas de resposta;
2. Num adequado, oportuno e flexível financiamento humanitário (nomeadamente, através do CERF);
3. Num aperfeiçoamento da coordenação humanitária a níveis intersectoriais e sectoriais e uma liderança mais eficaz e estratégica - *i.e.*, Coordenador Humanitário (CH);
4. Em parcerias mais eficazes entre a ONU e outros atores humanitários, que não da ONU.

Os objetivos traçados, em 2005, dão início a um processo na RH que vem fortalecer a previsibilidade e a capacidade de resposta da ONU na AH, reforçando os

mecanismos de coordenação intra-humanitária e as parcerias. A reafirmação dos objetivos reforça a sua importância.

Como primeiro pilar central da RH, temos uma estruturação de organizações agrupadas por *clusters*, ambicionando uma AH mais estruturada, responsável e profissional. Em segundo lugar, há um esforço de convergência de todo o financiamento humanitário, para um único fundo comum, para que este seja mais adequado, oportuno e flexível. No terceiro pilar são tomadas medidas que têm em vista fortalecer a liderança humanitária, rumo a uma melhor previsibilidade dos setores chave. Finalmente, como quarto elemento, distinguimos, o estabelecimento de parcerias, mais eficazes. A RH não estabelece nenhuma hierarquia, nem define nenhuma relação entre os pilares apresentados. Tomando em consideração a pergunta de investigação e a operacionalização dos conceitos principais, realizada no capítulo I, delineamos uma esquematização da RH nesta dissertação abaixo representada:

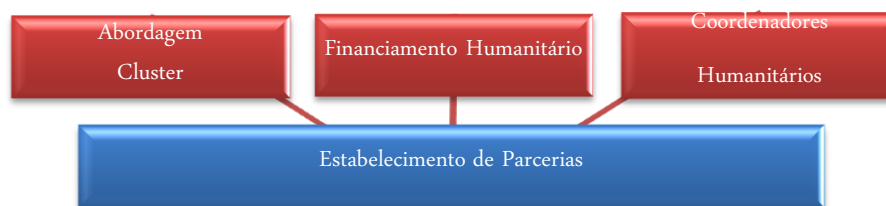


Gráfico 2 A Reforma da ajuda humanitária

O esquema apresentado atesta a presença dos três principais pilares da RH: a ‘abordagem *cluster*’, o ‘financiamento humanitário’ e os ‘coordenadores humanitários’, sendo que estes têm, como pilar transversal o ‘estabelecimento de parcerias’. Numa perspectiva vinculada ao objetivo desta dissertação, estudamos cada um destes pilares focalizados no seu para a consolidação da coordenação intra-humanitária, que é o meio para uma AH eficaz, como defendido na hipótese levantada nesta dissertação e também previsto pelo ‘*Logistics operational guide*’ (Guia Operacional Logístico)³² (LOG, s.d.).

A) Abordagem *cluster*

Abordagem *cluster* representa uma estrutura de organizações humanitárias compostas por ‘grupos’ ou ‘conjuntos’. O *cluster* ou grupos e conjuntos de organizações, representa um aglomerado, de todas as agências da ONU e outras organizações (ONGs,

³² Este guia é resultado de um esforço conjunto criado por organizações humanitárias com o apoio de *Global Logistics Cluster Support Cell* e o WFP. Tendo como fonte manuais e materiais de 28 organizações, privadas, acadêmicas e humanitárias, envolvendo 40 representantes de 14 organizações (<http://log.logcluster.org/introduction.html>).

governos e OI) que detenham mandatos complementares. Deste modo, é possível integrá-los por com setores de emergência e atuação, para uma posterior determinação de estratégias de AH e coordenação intra-humanitária entre os participantes. O objetivo do desenvolvimento dos *clusters* é fortalecer uma resposta estratégica de coordenação intra-humanitária a nível de países, instituindo agências líderes e determinando o seu papel e responsabilidade (Maxwell & Parker, 2012). Nesta medida aspira-se “fortalecer a previsibilidade, capacidade de resposta, coordenação intra-humanitária e responsabilidade por fortalecer as parcerias chave” (Soddard, et al., 2007, p. 1)³³. A organização da AH por setores requer que sejam apresentadas respostas operacionais e eficazes nas três fases de atuação da AH, nomeadamente na ‘prevenção’, ‘reconstrução’ e, culminando, na fase de ‘emergência’, (na qual incide esta dissertação). O sistema *cluster*, é responsável por agrupar todos os atores humanitários de forma a dar resposta às emergências, através de um processo coerente e eficaz, estabelecendo uma estrutura que determine como cada ator pode contribuir nos esforços de AH, como representa o seguinte gráfico:

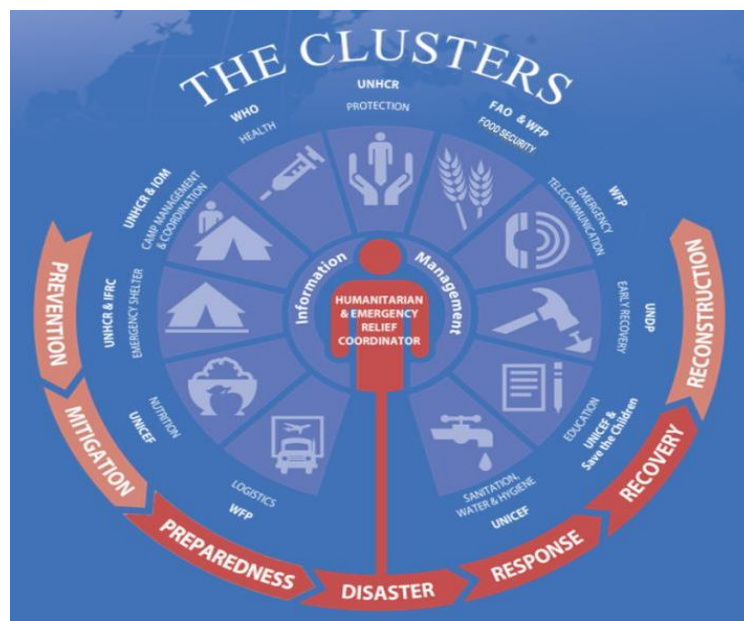


Gráfico 3: Esquematização da abordagem *cluster*

Fonte: OCHA, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-Coordination>

Como é identificável no gráfico 3, o sistema *cluster* está organizado por onze setores de atuação, de entre os quais são destacadas as organizações líderes, a quem é dada a responsabilidade de chefiar o processo da AH, tendo em conta as respetivas áreas

³³ Estes autores concebem este pilar caracterizando os seus elementos chave com três elementos essenciais: previsibilidade, capacidade de resposta, coordenação.

de especialização. O gráfico apresenta os setores e organizações por ordem da esquerda para a direita: logística: WFP; nutrição: UNICEF; ação no contexto da emergência: UNHCR & IFRC; migrações e gestão e coordenação de acampamentos: UNHCR & IOM; saúde: WHO; proteção: UNHCR; segurança alimentar: FAO & WFP; telecomunicações de emergência: WFP; recuperação precoce: UNDP; educação: UNICEF & Save the Children; e saneamento, água e higiene: UNICEF.

A principal responsabilidade das organizações líderes é a de delinear e formalizar as responsabilidades e ações a serem desenvolvidas, determinando as prioridades das organizações e agências do sistema *cluster*. Esta responsabilidade, das agências e organizações líderes, apesar de ter tido antecedentes institucionais, é mais sistematizada na RH, tornando-se mais concreta e específica. Contudo no novo sistema *cluster* as organizações líderes, responsabilizam-se por colmatar as lacunas da AH, atendendo às necessidades não respondidas pelas organizações constituintes do *cluster* (Soddard, et al., 2007, p. 9).

No referido relatório emitido pelo OCHA, dois anos depois dos primeiros passos da RH, que constata-se a existência de progressos alcançados na capacidade de resposta humanitária, afirmando que estes, progressos, resultam da coordenação intra-humanitária (OCHA, 2007). Jury e De Maio (2007) corroboram esta conclusão e relacionam o sucesso da ‘abordagem *cluster*’ com a coordenação intra-humanitária entre agências e a existência de alianças mais fortes, seja dentro da ONU ou mesmo entre esta e as ONG.

Na ótica de Margaret Heffernan (2012), numa verdadeira parceria, os atores não devem apenas visar uma mera repetição do que é ditado, ou seja se limitarem a personificar ‘câmaras de eco’. O desafio de uma parceria consiste, então, em integrar todas as organizações, com as suas diferentes formas de funcionamento, ideologias e experiências, encontrando soluções que comprometem os participantes aos objetivos mutuamente estabelecidos. Todavia a autora alerta que, este trabalho requer uma mente aberta, paciência, interesse genuíno e gosto pelo trabalho que se desempenha. Sem este considerável conjunto de precondições e uma prioridade dada ao modelo de coordenação intra-humanitária, não será despendida a energia e o tempo necessário para concretização deste pilar da RH. Na mesma direção dos comentários tecidos por Margaret Heffernan, o relatório sobre a implementação da ‘abordagem *cluster*’ de 2007, admite que este mecanismo tem “desafiado os atores humanitários a adotarem uma nova

cultura de trabalho”, que implica uma “mudança de mentalidades” por as organizações não permitirem a emancipação dos melhores profissionais (OCHA, 2007, p. 5).

Fruto da experiência do estágio na ONU, verificamos uma complexa burocracia e hierarquização nos *clusters*, em que os atores presentes no terreno não estão diretamente envolvidos na tomada de decisão. Como tal verifica-se uma discrepância entre os objetivos da RH e a realidade da AH no plano de atuação. Além disto, muitos profissionais continuam a trabalhar como, as acima referidas, ‘camaras de eco’ (Heffernan, 2012).

Oficialmente, a ONU reconhece a importância da forma como as organizações vêm os seus trabalhadores e salvaguarda a necessidade de estas serem profissionais na forma de pensar e de encarar a diversidade. A ONU apela para que a eficácia seja percebida como resultado da coordenação intra-humanitária, que sejam ultrapassadas as dissemelhanças das organizações participantes, construindo soluções para uma AH mais eficaz. As organizações participantes do sistema *cluster* “apontaram desafios [de profissionalismo e participação dos trabalhadores], mas também referiram “grandes avanços”: as próprias organizações afirmam que o facto de terem abraçado o sistema *cluster* foi “a sua maior recompensa” (OCHA, 2007, p. 5). Tim Moris (2007) defende que adoção da ‘abordagem *cluster*’ por um maior número de atores, contribuiu para uma maior coerência nas áreas da RH, fortalecendo-a.

Ao mesmo tempo, verificamos, no contexto da diversidade de atores humanitários, a inclusão das ONG no sistema *cluster*, seja como participantes ou como organizações líderes, o que reflete a importância que estas, progressivamente, tem conquistado na AH. Walker e Pepper (2007) apresentam dados estatísticos que reafirmam a presença crescente das ONG. Em 2004, as ONG foram responsáveis por 45% de toda AH, crescendo em 2005 para uma variação entre 48% e 58%, que representa um terço dos recursos humanitários doados pelos países. Atualmente as ONG gozam de doações privadas que variam entre 2 a 5 biliões de dólares. Perante este amadurecimento das ONG vis-à-vis o papel desde sempre fundamental das agências da ONU, o funcionamento do sistema *cluster* exige uma especial atenção à concertação de esforços entre ambas.

Relativamente à liderança do sistema *cluster*, este define-se aquando a deliberação das organizações líderes definidas para cada emergência, entre onze *clusters* agrupados por área de atuação. Por sua vez, o sistema *cluster* de toda a AH é institucionalmente liderado pelo OCHA, gabinete de coordenação intra-humanitária

criado em 1991 (RES/46/182). O objetivo do OCHA, partilhado com as organizações líderes, é, desenvolver políticas de coordenação intra-humanitária, ser mediador na resolução de problemas entre os *clusters*, divulgar orientações operacionais e organizar o apoio no campo (OCHA, s.d.). Este organismo de liderança é o epicentro da coordenação intra-humanitária formal³⁴ da ONU. Nas situações de crises humanitárias, o OCHA assume a responsabilidade de fazer a avaliação da situação de emergência e das respetivas necessidades; determina as prioridades comuns, desenvolve estratégias para enfrentar questões como as negociações de acesso, mobiliza financiamento e outros recursos, esclarece mensagens públicas consistentes e monitoriza o progresso da AH (OCHA, s.d.).

O cerne da atuação do OCHA assenta em três pilares, declarados: (1) forjar e reforçar parcerias, aperfeiçoando a coordenação intra-humanitária para uma AH multilateral; (2) prestar serviços na construção de um melhor sistema de coordenação intra-humanitária; (3) atuar com base na confiança e profissionalismo, garantindo a qualidade dos recursos humanos e instituindo uma presença imediata (OCHA, s.d.).

O OCHA é liderado por Valerie Amos, Subsecretária-Geral da ONU para Assuntos Humanitários e Coordenadora da Ajuda de Emergência. Esta alta oficial da ONU lidera também a IASC. Valerie Amos é também *focal point* para todas as atividades da AH governamental e não-governamental de quem é requerida uma supervisão de todas as emergências no âmbito da intervenção da ONU. A criticada amplitude das responsabilidades confiadas a Valerie Amos impõe a necessidade de criação de uma figura que coordene a AH a nível regional, que é o designado Coordenador Humanitário Regional. Este trabalha diretamente com o governo, OI e ONG das comunidades afetadas da região a que foi designado (OCHA, s.d.).

No pilar da ‘abordagem *cluster*’ estudado, evidencia-se a coordenação intra-humanitária como meio na prossecução do objetivo da RH, que é uma AH mais eficaz. Entretanto, numa avaliação dos progressos alcançados e desafios encarados constata-se, desde 2006, o facto de não terem sido, delineados mecanismos claros de coordenação intra-humanitária entre as organizações. Constata-se também uma insuficiente monitorização e avaliação da AH, bem como insuficiente compromisso das autoridades nacionais e ONG (OCHA, 2007, pp. 7-8).

³⁴ A referência a uma coordenação formal nesta dissertação, comporta uma instituição teórica de coordenação intra-humanitária mas que não necessariamente se verifica na prática das ações humanitárias.

Tim Morris³⁵ (2007) alerta, em sintonia com a IASC, para a necessidade de se investir na consolidação dos mecanismos de coordenação intra-humanitária, já existentes. Autonomamente, Morris admoesta que a coordenação intra-humanitária eficaz requer uma comunicação entre as organizações, equilibrada, fundamentada e organizada. Contrariamente, a ausência de comunicação, põe em perigo toda a ‘abordagem *cluster*’.

Os atores humanitários apresentam avaliações complementares a este pilar da ‘abordagem *cluster*’. As agências da ONU criticam este pilar declarando-o como sendo um mecanismo excessivamente intensivo, i.e., excessivamente burocrático. As organizações líderes têm dificuldades em lidar com um número crescente de diretrizes, parcerias, reuniões, atas, grupos e subgrupos, gerados pela RH. Contraposta a esta burocratização, na generalidade os trabalhadores humanitários não entendem o alcance das suas novas responsabilidades. Como consequência as agências recomendam uma formalização e demarcação das atividades e responsabilidades de forma mais inteligível (Morris 2007). Por sua vez, os doadores criticam os custos que organização deste pilar implica, as complexas formalidades administrativas e a falta de determinação das agências líderes de absorverem os onze *clusters* no seu orçamento regular. Por último, as ONG censuram a impossibilidade de acesso direto ao CERF e em particular à inacessibilidade à informação da distribuição de recursos.

Constatamos que a ‘abordagem *cluster*’ compreende, como elemento determinante, a coordenação intra-humanitária, sendo esta organizada por setores de atuação, como forma de uniformizar a AH. A preponderância da coordenação intra-humanitária como meio para uma AH eficaz identificada na presente seção confirma a hipótese levantada nesta investigação. Podemos concluir também que, na ‘abordagem *cluster*’, a ausência de coordenação intra-humanitária ou uma coordenação intra-humanitária deficitária conduz a ineficácia.

B) Financiamento humanitário

O segundo pilar da RH, denominado por ‘financiamento humanitário’, abrange todas as questões financeiras da AH, desde a proveniência de fundos humanitários para resposta às necessidades previstas até o controlo de recursos utilizados e respetivos fins.

³⁵ Acautelamos que para este autor a avaliação da AH é regida pelos resultados, seja a nível particular (de cada país) e/ou global.

A reforma no ‘financiamento humanitário’ surge, como referido, em resposta ao crescente número de necessidades humanitárias e insuficientes recursos. Este pilar com a sua independência, poder e capacidade de decisão, assume uma importância especial por garantir a eliminação de doações cúmplices de interesses políticos e estratégicos dos respetivos doadores. Muitos destes últimos desde sempre condicionaram a AH conduzindo-a a ineficácia (Stoddard, et al., 2007, p. 3). Como forma de suprir a lacuna patenteada pela presença de interesses, este pilar rege a AH de acordo com as necessidades humanitárias de cada emergência. Os primeiros passos rumo a um sistema de financiamento humanitário independente foram dados em 2003, quando assumido o compromisso de bons princípios e práticas de financiamento flexível, formalizados no documento ‘*Good Humanitarian Donorship Initiative*’ (Iniciativa do Bom Doador Humanitário).

Com os mecanismos instituídos pelo pilar do ‘financiamento humanitário’ altera-se a essência da AH. Consequentemente, as agências regem a sua ação de acordo com as necessidades humanitárias (avaliadas pelo mecanismo da ‘abordagem *cluster*’) e não de acordo com os recursos disponíveis, ou interesses políticos. Sendo que os recursos humanitários se regem de acordo com as necessidades humanitárias, a definição deste assume um papel central. As decisões humanitárias têm impacto direto na vida de milhares de pessoas, o que postula a centralidade de saber distinguir a natureza dos problemas, avaliar a consistência destes, bem como as causas e riscos nas emergências humanitárias. A informação passada e as decisões posteriormente tomadas devem atender a um entendimento das necessidades, de forma mais precisa e realista possível (Darcy & Charles-Antoine, 2003, pp. 2-3).

Na definição do conceito de necessidades humanitárias, Darcy e Antoine (2003) afirmam que, ao contrário da abordagem frequentemente assumida, as necessidades não assentam simplesmente no cálculo do défice de bens e serviços. As necessidades assentam na avaliação dos riscos mais eminentes, das atuais ou possíveis ameaças, que abrangem o núcleo de assistência à vida, à saúde, à subsistência e à segurança. Desta forma, é requerida uma análise mais detalhada, e.g., com conhecimento da área populacional, bem como das lições apreendidas sobre as necessidades e as consequências das ações no âmbito da AH em situações idênticas. Ultimamente, a avaliação de necessidades apresenta-se como um mecanismo complexo que impede uma

perceção dos âmbitos de atuação em primeira mão, o que implica avaliações contínuas e permissibilidade às alterações das prioridades.³⁶

Positivamente, verifica-se que a regência do ‘financiamento humanitário’ pelas necessidades reduz a competitividade entre os atores humanitários por financiamento. Competitividade esta, que resulta do crescimento exponencial de financiamento humanitário extraorçamental caracterizador da AH anterior à RH (High-Level-Panel, 2006, p. 10). Constatamos que este pilar fomenta a coordenação intra-humanitária, assim como fortalece e incentiva a organização da AH por *clusters* que dispõem de fundos económicos comuns para a atuação em caso de emergência (Soddard, et al., 2007, p. 5).

Os instrumentos do ‘financiamento humanitário’ dividem-se em dois grupos. Primeiro, cada agência da ONU tem como recurso primário perante uma emergência humanitária um mecanismo e fundo próprio, como sendo: Fundo especial para emergência *Rapid Action Fund* (RAF – Fundo de ação rápida) da FAO; *Relief Activities* (Atividades de Socorro) – SFERA, também da FAO; *Response Account Funds* (Fundos IRAF da WFP; *Emergency Programs* (Programas de Emergência) - ORE da (UNICEF). Estes mecanismos primários concedem às organizações alguma independência; contudo na sua maioria os referidos fundos detêm quantias reduzidas, que permitem apenas uma curta intervenção, de aproximadamente três a quatro meses.

O segundo instrumento do financiamento humanitário é o ‘fundo comum’, desenhado para todos os atores humanitários. Estes meios que são canalizados de acordo com as necessidades, permitem uma disponibilidade imediata dos recursos geridos pelo OCHA e financiam necessidades da AH que incluem comida, água, abrigo, alimentação, cuidados a recém-nascidos em campo de refugiados, bem como outras necessidades básicas (Anon., s.d.). Este ‘fundo comum’ está subdividido em dois grupos de acordo com localização e ocorrência das necessidades, com as seguintes características:

1. Com capacidade e poder de resposta a nível mundial para situações de emergência (*i.e.*, cheias, terremotos), foi estabelecido o CERF, a 15 de Dezembro de 2005 (RES/60/124). A atribuição de fundos para o CERF resulta

³⁶ Na prática denota-se uma desconfiança dos doadores quanto à avaliação das necessidades elaborada pelas agências. Como tal tem-se verificado um esforço dos doadores estabelecerem os seus próprios sistemas de avaliação de necessidades e intervenção, como temos o exemplo da European Community Humanitarian Office (ECHO - Serviço Humanitário da Comunidade Europeia), Global Needs Assessment (ECHO's GNA - Avaliação das Necessidades Humanitárias Globais), assim como ajuda dos EUA (USAID's) o programa Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions (SMART - Monitorização e Avaliação Normalizada de Socorro e Transições).

do ‘apelo *flash*’. Depois de analisadas as necessidades, este é o pedido de AH desencadeado pelo Coordenador Humanitário, em consulta com a equipa IASC do país em questão, e com a aprovação do Coordenador de Emergência (Assistance, s.d.).

- Designados para responder às necessidades a nível local (do país) e para uma AH já planeada distinguimos o HCF e ERF. A atribuição de fundos para o HCF e ERF resulta do ‘apelo consolidado’ que é o pedido formal da AH para situações de emergência prolongadas, como tal resulta de uma avaliação anual da AH que determina os parâmetros de atuação.

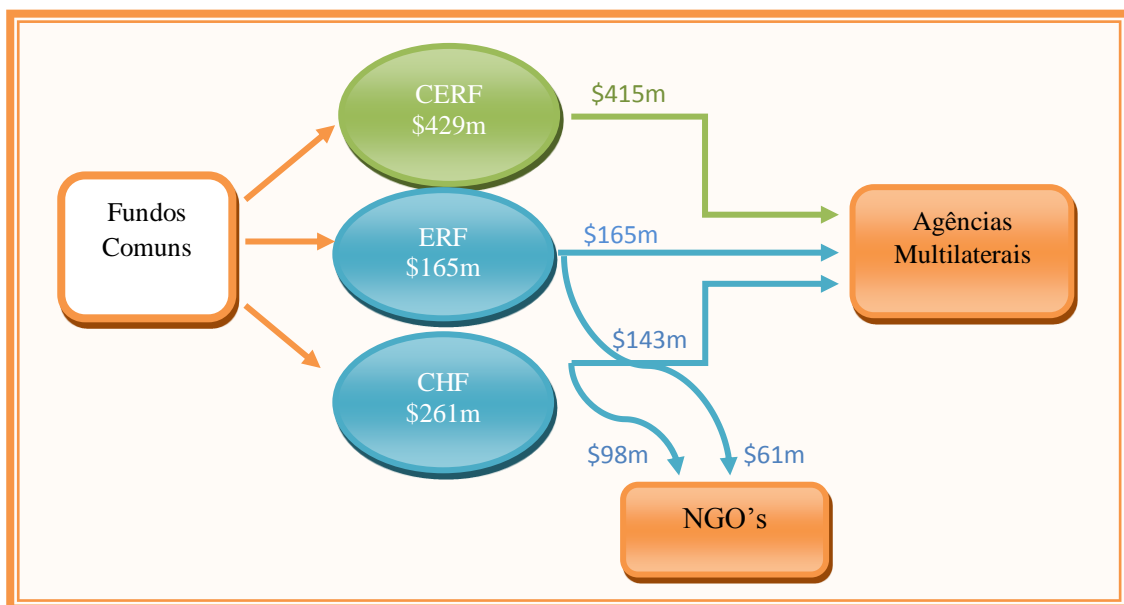


Gráfico 4: Circuito de Fundo Humanitários Comuns em milhões de dólares

O gráfico em análise apresenta os valores das contribuições e fluxos que definem o financiamento humanitário, relativos a 2010 (Global Humanitarian Assistance Report 2012, 42).. O ‘fundo comum’ comporta todas as doações recebidas, seja por governos, entidades privadas ou países constituintes do Diretório da Cooperação para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OECD DAC - *Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Co-operation Directorate*) e representa \$855m. Este fundo é pensado para dois tipos de situações, umas de emergência CERF (representada a verde) outras para situações anualmente planeadas como o ERF e o CHF (representada a azul). Depois de distribuidos os recursos entre ERF, CERF e CHF, são direcionados para agências

multilaterais ou ONG. As últimas recebem do ERF \$61m e do CHF \$98m.³⁷ Denota-se claramente uma discrepância de valores doados às agências multilaterais e as ONG. Consta-se a ausência de igualdade entre os atores: é flagrante a inexistência de contribuições para as ONG por parte do CERF. Esta análise comprova as acusações de as ONG de se sentirem discriminadas no financiamento da RH.

Fora as pressões e críticas tecidas pelas ONG, o sistema humanitário é recetor de críticas positivas. O sucesso do financiamento humanitário deve-se, em parte, a confiança crescente dos doadores que por sua vez é endossada pela transparência e controlo da utilização das doações, possibilitado pelo FTS. Este sistema de controlo de doações, o FTS, representa uma base de dados composta por todos os fluxos económicos humanitários, a cuidado do OCHA, e de acesso a qualquer interessado. A esta iniciativa de controlo dos fluxos económicos, alia-se, subsequentemente, ao Fórum de alto nível (*High Level Forum*) realizado em Busan, na Coreia, em 2011, que teve como elemento chave a criação de um mecanismo de publicação eletrónica comum dos fluxos humanitários (que por sua vez é baseado na iniciativa de Transparência Internacional Comum (Initiative, s.d.)). Há um consenso crescente na temática da eficácia, no sentido de que a transparência é, também, determinante no processo da RH (4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011).

As insuficiências identificadas neste pilar restringem-se a desigualdade de acesso ao financiamento por parte das ONG relativamente às agências multilaterais. Superando as querelas sobre quem leva a cabo os programas para os quais estes fundos se destinam, é importante realçar que os resultados dos ‘fundos comuns’ não suscitam um interesse político e governamental face aos países que usufruem da AH. Verifica-se uma liberdade de decisão do OCHA e seus constituintes, que em coordenação com a IASC, determinam as necessidades e conseqüentes prioridades de atuação. Ultimamente, este padrão de atuação oferece, também aos doadores a segurança da eficácia dos recursos disponibilizados através dos mecanismos de controlo que permitem uma maior transparência.

C) Liderança humanitária

Como já referido e analisada, perante a multiplicidade de atores na política internacional, é requerida a presença de uma organização líder, que na sua autoridade

³⁷ Contraposto aos \$165m e \$143m (dados para 2012).

mantenha a ordem, estabeleça regras e delinheie os objetivos. Esta responsabilidade é tradicionalmente assumida pela ONU, na sua vasta participação governamental e demonstração intelectual da capacidade de decisão e liderança. Independentemente das discussões e críticas, uma prova prática desta posição relevante na área da AH, é a primazia desta organização na capacidade de decisão quanto a transgressão de um fundamento essencial na ordem internacional, a soberania dos Estados. Legalmente a ONU é a organização com capacidade de decisão para intervenção em assuntos internos sobre a alçada da AH, quando cumpridos todos os requisitos (Miranda, 2004).

Na primazia da liderança humanitária da ONU, fazemos alusão a dois, importantes, conceitos: a legitimidade e a capacidade. A legitimidade neste contexto refere-se a autoridade legal que é conferida a ONU para atuar advinda do polémico Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A capacidade por sua vez engloba os meios práticos para agir (Miranda, 2004). É de notar que um conceito não implica a existência de outro: é indiscutível que a proliferação de necessidades leva a uma incapacidade de atuação da ONU mesmo perante a sua legitimidade. O que é importante no contexto deste trabalho, é que esta dificuldade tem exigido que a ONU coordene a sua atuação com organizações privadas e não-governamentais, que têm vindo a proliferar nas últimas décadas.

Para fazer face a nova realidade global, a ONU não só se aliou a outras organizações como se especializou internamente através das suas agências, que foram desenvolvendo e expandindo as suas atividades. A proliferação de agências da ONU e a expansão das suas atividades conduziu a uma duplicação e sobreposição das ações no âmbito da AH, o que resulta numa AH ineficaz. Tal como um corpo humano só, possivelmente, alcança funcionamento perfeito com a totalidade de membros e órgãos, assim pode ser entendido que só as contribuições e responsabilidades de todas as agências da ONU, sem exceções, permitem um funcionamento eficaz da AH. Desta forma é importante que sejam determinados os deveres e áreas de atuação de cada uma das agências, sendo que estas devem atuar conexamente, interiorizando que cada uma individualmente desempenha um papel vital, nunca esquecendo que a complementaridade entre as mesmas determina a indispensabilidade de cada uma individualmente.

Compreendendo a complementaridade de todos os intervenientes, surge a necessidade de estabelecer acordos, delimitar objetivos e os âmbitos de ação indispensáveis para cooperação. Neste caminho, muitas recomendações passam a

assumir um papel imperativo, nomeadamente as organizações assumem os objetivos comuns traçadas pelos ODM, o que as leva a abdicar dos seus próprios interesses. Todavia este é apenas o rumo que a RH pretende tomar, pois na prática até este momento a ONU tem-se tornado mais fragmentada e fraca. As razões apontadas para este resultado assentam na falta de concordância, entre Estados membros e representantes de vários organismos, assim como por consequência da proliferação de agências, mandatos e escritórios que cria uma multiplicação de objetivos e resultados (High-Level-Panel, 2006, p. 9). Apresentamos também o financiamento anterior à RH como uma causa para a fragmentação das organizações quando este é inadequado e imprevisível.

Estas dificuldades têm implicações diretas para a liderança, coordenação e eficácia da AH, no âmbito da RH. Paul Currion e Kerren Hedlund (2011) após um estudo de vários casos que vão desde o Afeganistão, Iraque, Kosovo, Paquistão, Norte e Sul do Sudão, Guatemala, Libéria, Somália e Haiti, desenvolvem uma crítica à RH, apontando a liderança como problema principal: A ONU não ter cumprido com as suas obrigações de liderança, enquanto as ONG não têm condições para assumi-la.³⁸

O estabelecimento da ordem é apenas possível mediante a existência de uma autoridade. Torna-se necessário ressuscitar uma medida anteriormente falhada de estabelecer um órgão de interface entre as organizações, sendo-lhe conferido o domínio. O órgão líder anterior era o departamento da ONU para Assuntos Humanitários. No entanto este foi encarado como uma ameaça pelas organizações já existentes, que impuseram o seu fim em 1997, sendo substituída pelo OCHA.

Esta autoridade é necessária para: garantir um estável retorno estratégico do desenvolvimento; introduzir padrões universais a todos os níveis de resposta humanitária, prevenção e preparação para os resultados inevitáveis diretos e indiretos que causam e compõem catástrofes de emergência (...); e endossar um processo de acreditação e responsabilização dos prestadores. Apesar das enormes implicações (...) a necessidade de esta autoridade não pode mais ser racionalmente questionada ou eticamente negada (Burkle-Jr, et al., 2012, pp. 2224-2225).

No âmbito da AH, o OCHA assume a liderança, representada na figura do Coordenador Humanitário e do Coordenador Residente, que têm a responsabilidade de

³⁸ Um outro problema destacado são as questões práticas nos procedimentos de segurança, legislação e questões de princípios cooperativos, como seja, por exemplo, a relação entre missões civis-milares e acesso humanitário.

liderar toda a AH. Estes devem atender aos princípios de boa atuação humanitária, contribuindo para resultados eficazes.

O pilar da ‘liderança humanitária’ vem reforçar o que até agora tem sido apontada como a falha principal na coordenação intra-humanitária: a ausência de liderança. A estratégia passa por assumir responsabilidades, tutelar as ações humanitárias, formação e promover a transparência.

Uma das dificuldades no aperfeiçoamento deste mecanismo, é a inexistência da divulgação dos termos de referência das organizações líderes do sistema *cluster* e seus respetivos líderes. Mesmo sendo extensas as competências requeridas para a liderança, não existe nenhuma descrição detalhada das suas funções. Por evidência, podemos apenas destacar como competências essenciais: capacidade de liderança, poder de influência, capacidade de representação, gestão de situações complexas, direção e liderança, trabalho de grupo, facilidade de criação de rede contactos (*networking*), e finalmente, adaptabilidade a mudança (IASC, s.d.).³⁹

O pilar da ‘liderança humanitária’ está associado ao pilar do ‘financiamento humanitário’ pela própria figura representativa do Coordenador Humanitário que atua nível do país (ICVASecretariat, s.d.). Este pilar também é claramente relacionado com a ‘abordagem *cluster*’ na sua organização constituída por organizações líderes.

D) Estabelecimento de parcerias

Este elemento transversal aos três pilares humanitários foi apenas introduzido em 2007,⁴⁰ a quando a adoção dos princípios da parceria, pela *Global Humanitarian Plattform* (GHP - Plataforma Humanitária Global)⁴¹. O ‘estabelecimento de parcerias’ é determinante na gestão, partilha e análise de informação, que é o que une os atores humanitários independentemente da sua diferença (John Holmes 2007).

Reconhecida a liderança à ONU na AH, na sequência da sua atuação, é óbvia a participação, crescente, de vários atores. Nesta nova era global apresenta-se a

³⁹ Existe ainda uma outra figura que é o Coordenador Residente, que tem como responsabilidade representar todas as agências da ONU (equipa do país da ONU). Este tem a seu cuidado todas as operações que dizem respeito ao desenvolvimento. Encabeçando o sistema de coordenador residente que une as diferentes agências da ONU procurando um sistema mais eficiente (UNDG, s.d.). É feita esta referência, dado ao facto de estes atores serem especialistas nas necessidades dos países, e assim combaterem a in experiência de ‘liderança humanitária’, que leva a preferência dos primeiros (ICVASecretariat, s.d.).

⁴⁰ Já existia, nos 10 anos anteriores à RH, um mecanismo de coordenação intra-humanitária com as ONG impulsionado pelo ‘*Council of Voluntary Agencies*’ (Conselho de Agências Voluntárias), no entanto este mostrou-se insuficiente.

⁴¹ Esta plataforma é resultado de uma conferência de 3 dias, realizada em Genebra em julho de 2006, esta pretende reunir as famílias de ONG, Movimento da Cruz Vermelha e agências da ONU ou outras relacionadas. Estas tem objetivo de melhorar a eficácia na AH, maximizando a atuação através do estabelecimento de um quadro de atuação fundamentado em mandato e declarações de missão e princípios. Para melhor ser compreendido o conceito de parceria, a julho de 2007 fora criados os princípios para as parcerias.

necessidade de uma AH conjunta entre todos os atores que respondam de forma uníssona às crescentes necessidades humanitárias. Como principal objetivo, este mecanismo procura que, sem exceção, todos os atores humanitários desempenhem um papel equiparado, voltando a reforçar a reflexão de que todas as organizações e agências devem ser vistas de forma igualitária.

A coordenação intra-humanitária é também núcleo central neste elemento da RH. Contudo nos pilares da RH o esforço da coordenação intra-humanitária atende, prioritariamente, as agências da ONU, enquanto neste elemento há uma especial atenção para com atores fora da ONU, em especial as ONG.

A coordenação intra-humanitária, no ‘estabelecimento de parcerias’ é vista de forma diferente de acordo com a perspectiva adotada pelos atores humanitários. Na visão das ONG, a coordenação intra-humanitária, apresenta uma necessidade de ação conjunta que conduziria uma melhoria significativa da atuação comum. Com este argumento comprova-se a indispensabilidade da coordenação intra-humanitária e da necessidade de um aperfeiçoamento contínuo da AH (Kevin M. Cahill, 2007, p. 243). As ONG procuram um estatuto de igualdade, e é neste ponto que os objetivos destas convergem com os da RH.

Como segundo ponto essencial ao ‘estabelecimento de parcerias’, lembramos a resolução da Assembleia Geral 46/182, que atribui o papel principal da coordenação intra-humanitária aos governos recetores. Este documento determina que, paralelamente a atender aos governos, devem ser constituídas parcerias com outros atores, que permitam, num ambiente de confiança, o estabelecimento de mecanismos de coordenação intra-humanitária.

Entre as insuficiências deste sistema identificamos desde logo a imaturidade do mesmo, por ser muito recente, sendo que a sua criação remonta a apenas julho de 2006 com a referida GHP (GLobalHumanitarianPlataform, 2006). Só um ano mais tarde são determinados os princípios para as parcerias (GlobalHumanitarianPlataform, 2007).

As ONG denunciam que as distintas culturas políticas bem como diferentes prioridades governamentais geram estratégias e prioridades diferenciadas. Estas diferenças criam verdadeiras dificuldades de coordenação intra-humanitária, em

especial entre as ONG por um lado, e a ONU e suas agências especializadas por outro lado (Kevin M. Cahill, 2007, pp. 245-249).⁴²

Por sua vez o relatório ‘*Humanitarian Response Review*’ aponta para a falta de comprometimento das organizações, dos respectivos trabalhadores e o fracasso em obter apoio político e financeiro adequado das organizações, governos ou dos doadores (Adinolfi, et al., 2005, p. 9) .

As evidências recolhidas durante as entrevistas demonstram a divisão de posições relativamente a esta temática. As reações das ONG vão claramente contra a ONU, a sua condução da RH e consequente atuação. Por sua vez, a ONU afirma que as ONG não têm um método de trabalho organizado, muitas das vezes carecem tanto de profissionais, bem como de recursos suficientes para levar a cabo os seus projetos (Entrevista Nr.º 1). Além de todos estes entraves, denota-se uma escassez da vontade de coordenar(em) e ser(em) coordenado(s). Uma parte do problema, relativamente às ONG tem a ver com barreiras existentes, cuja ultrapassagem implica custos tangíveis. Além disto as necessidades de investimento levam as organizações, eventualmente, a realizarem uma avaliação de custo/benefício relativamente a sua intervenção.

Verificamos que há uma apreciação das ONG relativamente a coordenação intra-humanitária, ou seja, existe um processo de tomar em conta os seus ganhos e perdas em prol da coordenação intra-humanitária. As parcerias não podem ser vistas como um fim em si mesmas, mas devem ser construídas no afamado intuito de tornar a AH mais eficaz. Isto tem como pré-condição a abordagem de acordo com qual o sistema humanitário não seja visto como uma hierarquia e muito menos como uma mistura de agências com mandatos, missões e agendas diferentes, que produzem duplicações e sobreposição (NGOsandHumanitarianReformProject, 2009).

A análise de cada um dos pilares demonstra que a coordenação intra-humanitária é o núcleo central de cada um dos elementos constituintes da RH. Verificamos a preponderância de novos atores na AH, seja através de parcerias (como no caso das ONG que participam nas reuniões de coordenação intra-humanitária) seja por posições de liderança nos *clusters*. No pilar do ‘financiamento humanitário’ verificamos que, ainda que com lacunas relativamente ao CERF, há parcerias de financiamento que permitem às ONG receber financiamento do fundo comum através do ERF e do CHF.

⁴² Contudo Currion e Hedlund (2011, p. 25) contra argumentam: “(...) a coordenação dentro da comunidade de ONG, é maioritariamente uma questão de criar interesse, dando espaço e provendo os instrumentos para ajudar as próprias ONG a formarem os seus próprios organismos de coordenação”.

Com o elemento transversal, analisámos o ‘fortalecimento de parcerias’ e concluímos que existe uma atenção especial relativamente às ONG.

No subcapítulo anterior elaboramos uma análise da RH identificando os pilares constituintes e a sua respetiva caracterização. No subcapítulo que se segue, será enfatizada a presença da coordenação intra-humanitária em cada um dos elementos constituintes da RH, de acordo com a hipótese do trabalho.

Na análise elaborada identificámos a coordenação intra-humanitária, como fator determinante, bem como constituinte da RH. Na ‘abordagem *cluster*’ os mecanismos traçados assentam numa coordenação intra-humanitária entre todas as organizações participantes organizadas por áreas de atuação; no ‘financiamento humanitário’ a coordenação intra-humanitária é fomentada pelos ‘fundos comuns’ que unem tanto os doadores como as organizações, determinando objetivos comuns; a ‘liderança humanitária’ institui uma autoridade que garanta um mecanismo de atuação estratégico para todas as organizações conduzindo as mesmas a coordenarem; e por fim o ‘estabelecimento de parcerias’ é a instituição formal de mecanismos de coordenação intra-humanitária sobre o nome de parcerias.

Constatando que a RH tem como principal objetivo a eficácia, e que entre todos os mecanismos instituídos é dada primazia à coordenação intra-humanitária, postula-se que a coordenação intra-humanitária é o meio para uma AH eficaz, consubstanciando a nível de *policy-making* a defendida hipótese da investigação.

2.3. Abordagem da coordenação intra-humanitária, no âmbito da reforma humanitária

Em novembro de 2011, teve lugar na sede da ONU em Genebra, uma videoconferência⁴³ que reuniu, na mesma sala, grande parte dos representantes das agências da ONU para um debate com o representante do relatório de avaliação da ação humanitária da DARA.⁴⁴ O intuito desta reunião era examinar as recomendações finais, que seriam publicadas subsequentemente. Depois de quase uma hora de discussão e troca de opiniões foi declarado: “Concluímos que é necessária uma intervenção humanitária mais eficaz e para isso é imprescindível uma melhor coordenação entre as

⁴³ A autora desta tese esteve presente nesta reunião, a acompanhar uma investigadora parte do relatório que integrou

⁴⁴ Uma organização independente que realiza avaliações da AH como meio de melhorar a qualidade e eficácia da mesma.

vossas organizações”.⁴⁵ Entre todas as reações dos presentes, destacou-se especialmente a acesa intervenção de um dos representantes, que em voz iliberal disse:

Não me responderam a pergunta de quanto, em dólares, custou esta avaliação! Estou cansado de ouvir, que temos de ser mais eficazes e que é preciso uma melhor coordenação; na prática, é verosímil? Na realidade, como vão consegui-lo? Todo este tempo e esforço para ouvir algo que já sabemos há muito tempo!

A expressiva reação à conclusão final do relatório dá voz às muitas dúvidas relativas aos parâmetros em que AH deve ser estabelecida. Pese embora este tema tenha vindo a assumir maior preponderância, as soluções práticas são questionadas por muitos, mas em especial pelos atores humanitários. Devido à sua complexidade, “a coordenação intra-humanitária, como tal, tornou-se um problema órfão no sistema humanitário, levando a ineficiências substanciais, incluindo o desperdício provocado por esforços duplicados” (Tomasini & Wassenhove, 2009, p. 66).

Com a identificação do problema surge a necessidade de clarificação do conceito, nos existentes contributos académicos. O termo ‘coordenação’, isoladamente “descreve a relação e interação entre os diferentes atores que operam no ambiente da AH” (Balcik, et al., 2009, p. 2). Deste ponto de vista, a coordenação intra-humanitária compreende “um uso sistemático de políticas instrumentais que procuram uma entrega da AH de forma mais coesa e eficaz. Tais instrumentos incluem planeamento estratégico, recolha de dados, gestão de informação, mobilização de recursos, contabilidade, instrumentalização de uma divisão funcional do trabalho e negociação, mantendo uma moldura de serviço para autoridades políticas hospedeiras e provendo liderança” (Reindorp & Wiles, 2001).⁴⁶

Determinamos que o conceito ‘coordenação intra-humanitária’ nesta investigação, refere-se a um conjunto de atividades e estratégias, entre atores participantes da AH, que pretendem evitar a duplicação de esforços criando um mecanismo ou programa único de resposta. Identificamos como elementos chave: a organização, a coesão, a informação estratégica, a harmonização de ações, o controlo, a gestão, a responsabilidade e a interdependência.

A coordenação intra-humanitária acompanha e adapta-se aos diferentes momentos da AH, sendo caracterizada de acordo com a especificidade dos mesmos. O primeiro momento da coordenação intra-humanitária que é anterior à crise humanitária,

⁴⁵ Representante da DARA para o relatório em análise, que é mantido em anonimato, na sequência do compromisso de confidencialidade.

⁴⁶ Esta definição é inspirada em definições de estudos passados, sendo que os autores consideram a supracitada como comprovadamente útil para a ONU.

engloba uma preparação e planeamento, nos países propensos a sofrer desastres, antes da ocorrência dos mesmos. Um segundo momento, que assume especial relevância nesta investigação, é a coordenação intra-humanitária levada a cabo logo após a eclosão da emergência, sendo que esta ocorre no terreno, depois de enviados, os representantes das organizações. O terceiro momento é a coordenação intra-humanitária para o desenvolvimento, que implica uma aliança entre as organizações de emergência com as organizações de desenvolvimento.

Para complementar esta classificação, a IASC distingue entre: (1) coordenação intra-humanitária estratégica (a longo prazo) (2) coordenação intra-humanitária tática (a médio prazo) e (3) coordenação intra-humanitária operacional (diária). Tal como no estudo de Stephenson (2005), esta dissertação incide sobre a coordenação intra-humanitária operacional,⁴⁷ que é executada entre as organizações e as agências humanitárias no terreno. Ao mesmo tempo, excluimos a coordenação intra-humanitária que engloba organizações de segurança, militares, políticas e estatais (Tomassini & Wassenhove, 2009).

2.3.1. Atores participantes na coordenação intra-humanitária

A coordenação intra-humanitária tem como objetivo a construção de um mecanismo único de resposta na AH. Desta forma, o conceito estriba-se nas relações entre os atores humanitários. Nesta lógica analisamos, como uma das principais ferramentas da coordenação intra-humanitária, os atores humanitários.

Procedemos desta forma a classificação dos atores humanitários e a caracterização das relações de coordenação entre as organizações: (i) dentro da própria ONU, e (ii) entre a ONU e as ONG's⁴⁸; que passamos a analisar.

(i) *Coordenação intra-humanitária entre as agências da ONU*

Toda a coordenação intra-humanitária, como referido, requer que existam mecanismos que caracterizem uma agência única e principal que se comprometa a criar ou facilitar um ambiente de coordenação intra-humanitária. No caso da ONU, como

⁴⁷ Esta delimitação temporal faz referência a coordenação intra-humanitária diária, tal como abordado no Capítulo III. No estudo de caso, fazemos referência a periodicidade das reuniões onde é destacado que esta depende das necessidades, especificamente na fase inicial da AH são realizadas entre uma a três reuniões diárias, progressivamente diminuindo até uma reunião semanal. Elucidamos que esta referência à coordenação intra-humanitária diária não se dirige a reuniões formais mas o impacto que tem a coordenação intra-humanitária entre as organizações.

⁴⁸ Poderia ainda ser distinguida coordenação entre organizações e agências e sector privado, que na verdade apresenta um crescimento exponencial, com cada vez mais interesse. Existe algumas agências piloto que começam a estabelecer parcerias, especialmente na área das novas tecnologias.

anteriormente aludido, quem assume a função de liderança na AH é o OCHA, em concertação com IASC, um órgão da ONU que governa as políticas humanitárias. Esta agência, OCHA, pode ser comparada a um ‘guarda-chuva’ que protege todos os atores participantes de custos adicionais de pré-planeamento e logística, sendo isto um incentivo de atuação dentro do padrão definido pela liderança do OCHA em coordenação com IASC (Fengler & Kharas, 2010).

(ii) Coordenação intra-humanitária entre a ONU e as ONG

Em primeiro lugar, é geralmente reconhecido que esta é uma parceria recente, o que provoca uma imaturidade na coordenação intra-humanitária entre ONU e ONG, conduzindo a que a mesma seja alvo de várias lacunas. No entanto, reconhecemos progressos que têm tomado lugar, e o facto de se denotar um esforço crescente de desenvolvimento.

No leque de autoridade de um governo, este tem o poder e capacidade de autorizar AH por parte da comunidade internacional; contudo nem toda a AH é ordeira. Quando o governo se opõe, a AH da comunidade internacional imiscui-se em nome da intervenção humanitária.⁴⁹ Nos casos de intervenção humanitária, o mais importante elo de ligação entre a comunidade internacional e a população, é assegurado pelas ONG locais que apresentam um conjunto de conhecimentos privilegiados (*know how*) relativamente às necessidades da população local, bem como das características regionais (Balcik, et al., 2009).

Uma prova da conquista do papel das ONG, é a igualdade de algumas destas perante as agências da ONU na liderança dos *clusters*, *i.e.*, Cruz Vermelha Internacional e *Save the Children*, que gozam de alguma consideração há um período de tempo considerável. As duas ONG exemplificadas representam ONG de grande dimensão, *i.e.*, demonstram grande força e presença internacional no âmbito AH. Entretanto, as pequenas ONG não demonstram as mesmas características e como resultado, não têm o mesmo estatuto nos *clusters* da ONU. Trata-se de organizações com uma capacidade de atuação mais diminuta mas também mais especializada, *i.e.*, das ONG locais. Esta subdivisão das ONG foi destacada durante entrevistas realizadas no âmbito da presente

⁴⁹ A intervenção humanitária distingue-se claramente da AH. A primeira pressupõe o preenchimento de um conjunto de requisitos formais e legais, sendo que esta tem lugar sendo e primeiro lugar provada a incapacidade ou ausência de vontade, por parte de um determinado governo, de proteger as suas populações. Em segundo lugar, a intervenção humanitária, necessita de uma autorização que é conferida pelo Conselho de Segurança da ONU (CS) para deliberar perante uma emergência humanitária, uma autorização legal de intervenção. Esta autorização tem de resultar de uma votação positiva do CS da ONU, que reflete a vontade política dos Estados membros permanentes (China, Inglaterra, França, Rússia e EUA) a quem é conferido o poder de bloquear uma decisão em caso de objeção (Bellamy, 2009).

investigação (Entrevista Nr.º 1). Como anteriormente abordado, os oficiais das agências da ONU, por vezes vêm as ONG locais, caracteristicamente pequenas, como entraves ao desenvolvimento e como fortes contribuidoras para o caos em situações de desastres naturais.⁵⁰ A avaliação da abordagem *cluster* (já de 2007) confirma a evidência empírica das entrevistas, ao mostrar o grande descontentamento relativamente a este assunto por parte das ONG: denota-se e uma clara ausência de compromisso em envolver as ONG locais. Dois exemplos específicos foram citados a este respeito: quando as reuniões dos *clusters* contam com a participação das ONG locais, isto não acontece por convite direto mas por conhecimento indireto (boca-a-boca); além disto, as reuniões não são traduzidas, o que as exclui do processo de partilha de informação e tomada de decisão, os trabalhadores das ONG que se orientam para contactarem com a população e nem sempre dominam a língua de trabalho dos *clusters* (Soddard, et al., 2007).

2.3.2. Classificação da coordenação intra-humanitária

Disto isto, examinemos a abordagem Balcik, *et al* (2009) que classifica o tipo de relações estabelecidas entre os atores humanitários por ‘coordenação vertical’ e ‘coordenação horizontal’. A ‘coordenação vertical’ é caracterizada por atores de diferentes patamares, de ‘cima para baixo’ (ou inversamente). Neste tipo de coordenação, os atores desempenham papéis diferentes, como no caso, da relação entre uma organização e de uma entidade transportadora. Na ‘coordenação horizontal’, os atores ocupam lugar em esferas equiparadas da mesma cadeia, são classificados como iguais, como no caso de coordenação entre duas organizações humanitárias. Teoricamente, a “coordenação tradicional, hierárquica e vertical, é muitas vezes considerada como ultrapassada pela quantidade inumerável de novos atores e novos modelos de compromisso” (Fengler & Kharas, 2010, p. 246). Na prática, como se corrobora ao longo desta investigação, há presença de coordenação vertical e horizontal. Almeja-se na AH uma coordenação intra-humanitária previsível que resulte no desenvolvimento de padrões-chave de atuação e uma partilha de informação descentralizada entre as organizações participantes.

Perante o sistema de coordenação intra-humanitária instituída com a RH, a ‘coordenação vertical’ está formalmente prevista no pilar da ‘liderança humanitária’. Sem descartar este facto, no âmbito desta investigação, atribuímos uma atenção especial

⁵⁰ Mesmo que a representatividade desta informação recolhida durante as entrevista possa ser posta em causa, ela confirme-se no processo de cruzamento das fontes.

à coordenação intra-humanitária horizontal, onde as organizações (ONG) e as agências da ONU assumirem papéis equiparados.

2.3.3. Níveis de coordenação intra-humanitária

A coordenação intra-humanitária pode ser definida por níveis, que são relacionadas com o grau de compromisso das organizações. Com a contribuição de Guy Peters (1998), (re)criamos uma escala de níveis de coordenação, originalmente perspetivada pelo autor para os governos. Guy Peters define a escala de coordenação, apoiando-se nos seguintes princípios, por nós também partilhados: (i) procura de políticas abrangentes integradas em serviços estruturados em torno de um cliente específico, (ii) necessidade de reduzir custos (iii) a dimensão e impacto internacional das políticas.

As problemáticas que fundamentam o estudo de Peters (1998), são integralmente reconhecíveis na coordenação intra-humanitária. Justificamos assim, a transposição desta relevante análise para o tema em discussão, na construção de um estudo mais enriquecido, por permitir não apenas a compreender diferentes níveis de coordenação intra-humanitária, mas também posteriormente avaliar as conquistas da RH relativas à coordenação intra-humanitária aplicadas ao estudo de caso.

Tabela 1: Escala de níveis de compromisso na coordenação intra-humanitária adaptada às organizações humanitárias

1º Nível	<u>Decisões independentes</u> : cada organização detém autonomia dentro do domínio da sua própria ação política.
2º Nível	<u>Comunicação entre as organizações</u> (troca de informações): as organizações mantêm-se mutuamente atualizadas das formas como estas se propõem a atuar. Tem de existir canais de confiança e trocas de comunicação regulares.
3º Nível	<u>Consulta a outras organizações</u> : no âmbito deste processo bidirecional, para além da informação disponibilizada a outras organizações, realizam-se consultas entre as organizações no processo de formular as suas próprias políticas e atuações.
4º Nível	<u>Aspiração de evitar divergências entre as organizações</u> : as organizações tendem a assegurar situações quando existem opiniões diferentes entre as organizações; elas falam a uma só voz.

- 5º Nível Procura de um acordo interagências (procura de consenso): ultrapassando uma coordenação intra-humanitária que esconda diferenças, as organizações trabalham juntas, *i.e.*, estabelecem comités e equipas de projeto, reconhecendo a sua interdependência e interesse mútuo.
- 6º Nível Arbitragem das diferenças inter-organizacionais: quando, no processo da cooperação entre as organizações, as diferenças entre elas não podem ser resolvidas por coordenação horizontal definida pelos níveis 2 a 5, são necessários mecanismos de arbitragem.
- 7º Nível Definição de parâmetros para as organizações. a organização central toma decisões inter-organizacionais, com um papel mais ativo na definição dos parâmetros das organizações individuais. É definido o que estas não devem fazer ao invés de se prescrever o que devem fazer.
- 8º Nível Estabelecimento de prioridades por parte da organização central.
- 9º Nível Estratégia global. Este é um parâmetro incluído apenas para demonstrar a amplitude da escala, pois é muito improvável que não seja alcançado na prática.

Fonte: Guy Peters, 1998 p.7.

Esta estrutura apresentada por Peters (1998), permite-nos fazer uma avaliação da coordenação intra-humanitária, examinando o grau de envolvimento e compromisso das organizações. No estudo que levamos a cabo, reconhecemos desde logo um impedimento em avançar numa avaliação, além do 7º nível. Mesmo existindo uma organização central de coordenação intra-humanitária, esta não contém a autoridade que determine ou prescreva as suas prioridades e que as mesmas sejam ‘impostas’ às restantes organizações. O OCHA, que é agência líder na coordenação intra-humanitária, não tem domínio impositivo de ação perante qualquer outra organização (Stephenson Jr, 2006). As prioridades traçadas, na prática, resultam de uma combinação de interesses das organizações e das necessidades resultantes da emergência em causa, e não da organização central.

2.3.4. As lacunas da coordenação intra-humanitária: desafios persistentes

Classificados os tipos de atores, a coordenação intra-humanitária e os níveis de compromisso analisaremos lacunas e desafios inerentes a coordenação intra-humanitária,

baseando-nos nos contributos de vários autores, mas usufruindo de um especial contributo de Tomasini e Wassenhove (2009). Este último contributo faculta uma elaborada organização de conceitos que assumem a função de sintomas que denunciem deficiências na coordenação intra-humanitária.

- **Escassez de recursos:** recursos limitados geram competitividade, o que impede a coordenação intra-humanitária de assumir um papel ativo. As fontes de rendimento (doações) e os escassos doadores, levam não só à competitividade das organizações mas também à procura de diferentes formas de financiamento para a sobrevivência das organizações, o que imperativamente, tem impacto na flexibilidade das organizações. Tomasini e Wassenhove (2009) assumem a posição (com qual concordamos), que acusa em parte, os doadores pela competitividade das organizações por financiamento, argumentado que a intolerância face a ineficácia deveria existir antes de se verificar escassez de recursos. Inversamente, aquando excesso de recursos, nas organizações não se sente uma necessidade de coordenação intra-humanitária, mas existe uma maior predisposição para tal. Apercebemo-nos que a busca de financiamento, que gera a competitividade, leva as organizações a procurarem ações humanitárias que produzam resultados visíveis à comunidade internacional para que as mesmas tenham uma imagem positiva perante os doadores.
- **Custo:** A coordenação intra-humanitária tem custos, sejam estes de deslocação, salários, e tempo para as reuniões de coordenação (que tendem a ser tanto mais longas quanto mais agências envolvidas). De acordo com as organizações participantes, as reuniões de coordenação são especialmente exigentes em termos de tempo investido por parte dos participantes. Como referido anteriormente, as agências coordenadoras, OCHA e IASC, assumem formalmente uma grande parte dos custos, no que diz respeito a logística e planeamento anterior. Vemos que, um dos mais preponderantes custos da coordenação intra-humanitária está relacionado com a (in)capacidade de saber representar a sua organização, expressar os seus interesses, perceber os objetivos pretendidos e saber considerar todas as diferenças com flexibilidade e de se adaptar a elas. É possível verificar, na referência anterior à Margaret Heffernan (2012), a essencialidade do investimento na coordenação intra-humanitária. Os custos relacionados com o estabelecimento da coordenação intra-humanitária

não podem ser avaliados isoladamente, mas devem ter em consideração os incentivos e ganhos que advêm da coordenação intra-humanitária.

- **Branding:** Cada organização tem a sua própria identidade. Isto significa que a associação com outras organizações de cariz diferente tem implicações. A identidade de uma organização pode ser dissolvida no processo de coordenação intra-humanitária (que por si mesma pode tornar-se num processo de êxito). Como tal, as organizações devem tomar todas as precauções necessárias para que as características que as representam não sejam confundidas ou comprometidas. Disto não resulta que as organizações devem evitar contacto com outros atores de identidade e marcas próprias e diferentes; pelo contrário, as organizações devem coordenar as suas ações tendo em conta o carácter de cada uma e evitar a competição de recursos (Tomasini & Wassenhove, 2009). Entre os atores envolvidos na AH, podemos distinguir três diferentes marcas que resultam do carácter de cada organização, *i.e.*, as ONG (locais e regionais), as ONG internacionais, e ainda as agências da ONU. No caso desta última, é de relembrar que ela por vezes cria, a partir da rede de contactos principais, uma rede de contatos mais restrita. Deste modo, surgem novas hierarquias entre várias organizações participantes.

A caracterização de cada organização e a sua cultura institucional leva a que cada organização procure manter a sua ‘soberania’ perante intrusões de outras. Várias entrevistas realizadas na sede da agência da ONU por Reindorp e Wiles (2001) comprova este argumento, afirmando que as agências e indivíduos demonstram, maioritariamente, uma ausência de vontade em coordenar, que se deve essencialmente, à reticência destes para ceder autoridade de outra organização.

- **Desafios operacionais:** Primando pela sua organização, o papel fundamental da ONU na AH reside nas importantes agências que a compõem. Contudo a Assembleia Geral não dotou nenhuma destas com a capacidade de subordinar outros participantes. O OCHA, que com a RH é detentor do estatuto da agência responsável pela sincronização de todas as outras, não tem domínio operacional de determinar a qualquer organização como esta se deve comportar (Stephenson Jr, 2006). No entanto, este limite não implica que o OCHA não possa assumir o papel coordenador recorrendo aos instrumentos não-formais. Neste contexto, destaca-se a (potencial) capacidade de liderança do OCHA, que representa “um

dos mais importantes fatores para ultrapassar a resistência quanto a coordenação” (Tomasini & Wassenhove, 2009, p. 86). Após a RH, como já enunciado, o OCHA consagrou-se organização líder da AH – no sentido de ser o ator central na coordenação intra-humanitária. Denotou-se, ultimamente, um crescente interesse de outras organizações em serem responsáveis pela coordenação intra-humanitária no terreno. Contudo, para benefício de toda a comunidade humanitária, a ONU retém a responsabilidade de coordenar (Reindorp e Wiles 2001). Este papel da ONU veio, mais recentemente, a ser contestado por outros atores importantes, como a UE, que tem demonstrado a vontade de desempenhar um papel mais proativo na coordenação intra-humanitária - potencialmente em competição com a ONU (Reindorp & Wiles, 2001, p. 7). Podemos assim compreender a necessidade de afirmação do papel de liderança.

Os ‘desafios operacionais’ direcionam-nos para a liderança, a ausente formalização dos mecanismos a seguir, bem como da definição das responsabilidades, que padece de problemas centrais. A existência de um conjunto de linhas mestras é necessária para facilitar o trabalho realizado pela organização-líder. O relatório supracitado (Reindorp & Wiles, 2001), indica como entraves à coordenação intra-humanitária, a inexistência de ‘termos de referência’ para a atuação e de relações hierárquicas. O relatório denuncia ainda uma fraca ou inexistente orientação e indução das principais responsabilidades e cargos (Reindorp & Wiles, 2001). Esta crítica comprova a sua relevância para as organizações fora da ONU e vem ao encontro da visão deles sobre uma maior coesão na coordenação intra-humanitária dentro e fora da ONU.

- **Doadores:** Não existe nenhuma obrigação que comprometa os doadores a coordenarem as suas ações. Entretanto, quando tomada a decisão de financiamento, estes sobem a um patamar de delimitar e exigir alíneas específicas nos seus contratos com as organizações, o que lhes confere a capacidade de exigir uma AH coordenada e eficaz. Contudo exigir coordenação, implica uma forte mudança que requer que os doadores assumam um compromisso mais forte com novas abordagens para implementação (Special-Envoy-For-Haiti, 2011). Os doadores são ‘clientes’ das organizações na medida em que as prioridades, objetivos, e resultados da AH são em grande parte estabelecidos de acordo com as expectativas destes, de forma justificar a sua existência e financiamento das organizações recetoras (Seaman, Hilhorst, Kent

in Balcik, et al. 2009, 2). Como consequência da diminuição de recursos, Balcik et al. (2005) alertam para uma gradual mudança na postura dos doadores relativamente a permissividade de situações de óbvia ineficácia, em especial por ausência de coordenação. Estes mesmos autores recomendam um desempenho mais intenso com um impacto nítido, sendo que esta postura é permitida através dos crescentes mecanismos de transparência incluindo a publicação dos dados que comprovam o impacto de cada organização.

- **Imprevisibilidade.** A natureza da AH de emergência implica tomar decisões em situações de uma extrema falta de tempo de decisão, em momentos de alta intensidade e situações de necessidades imediatas. Em causa não estão apenas recursos mas as vidas humanas; como tal, o tempo investido na coordenação intra-humanitária deixa de ser prioridade. Em alguns países sujeitos a catástrofes é possível seguir planos de coordenação intra-humanitária previamente estabelecidos; no entanto estes são escassos (Balcik, et al., 2009). Para além da imprevisibilidade das emergências, todos os casos têm características muito distintas que dificultam o estabelecimento de uma estratégia de coordenação intra-humanitária global.

O problema é que o ambiente operacional no qual os agentes humanitários devem trabalhar e a estrutura atípica das relações operacionais não necessariamente estimulam uma ampla e aberta cooperação entre os mesmos (Stephenson, 2005, p. 337).

Apresentadas as dinâmicas de coordenação intra-humanitária, definindo este conceito através da caracterização dos atores participantes, elaborada uma classificação da coordenação intra-humanitária e apresentados os seus níveis, estão construídos os alicerces teóricos para uma avaliação do estudo de caso que nos permitirá corroborar a hipótese levantada.

Capítulo III

A ação humanitária no Haiti: a busca de uma reedificação

Elaborada uma revisão teórica, o presente capítulo visa aplicar os conceitos teóricos abordados ao longo desta investigação e validar a hipótese de trabalho.

A escolha do Haiti como estudo de caso resulta na sua essência dos seguintes fatores: em primeiro lugar, escolheu-se um caso onde se verifica a presença da AH, anterior e especialmente posterior à RH, o que permite de acordo com os objetivos desta investigação aferir a eficácia da AH após a sua reforma. Em segundo lugar, foram consideradas as circunstâncias caracterizadoras deste país como sendo, a sua situação política, económica, social e humanitária, que consagram um conjunto de características especiais que determinam a singularidade deste estudo de caso. O Haiti é qualificado como sendo, um Estado frágil, politicamente instável, pobre e propenso a catástrofes naturais. Em terceiro lugar, também o Haiti é o nosso Estado de eleição por questionar a eficácia da AH. Tendo o terramoto de 2010, em análise, ocorrido cinco anos após a RH, a AH prestada após o terramoto rege-se já dentro dos parâmetros traçados pela RH. Como tal, o estudo e avaliação incidem sobre a eficácia da AH tendo a coordenação intra-humanitária como meio determinante.

Os dados apresentados neste capítulo resultam do estudo de relatórios, discursos e documentos oficiais, assim como informações advindas do referido estágio e sequentes entrevistas. Destacamos o contributo dos relatórios da IASC que tem como participação uma abordagem de análise “*bottom-up*”⁵¹, que possibilita conhecer a realidade vivida no Haiti de uma forma mais independente, partindo de uma análise do terreno, contrariando a análise “*top-down*”, que caracteriza a generalidade dos relatórios (Tataryn e Blanchet 2012).

No presente capítulo, a eficácia é analisada como conceito central e a coordenação intra-humanitária é apresentada como meio determinante. Com este fim é inicialmente abordada a realidade vivida no Haiti no período imediatamente anterior ao terramoto e as circunstâncias resultantes desta catástrofe. De acordo com o princípio da produção histórica dos factos apresentada Quivy e Campenhoudt (1998), o fenómeno produzido resulta de um processo que combina fenómenos logicamente anteriores.

⁵¹Esta abordagem assume um papel essencial exatamente por esta se ter apresentado como uma das maiores dificuldades do Haiti, em resultado de existir uma fraca representatividade dos interesses nível local (C. I. OECD 2010).

Deste modo, nesta investigação apresentamos uma breve descrição do complexo contexto histórico, desde a independência do Haiti (1798) até a ocorrência do terramoto (2010), que tem um contributo direto para as circunstâncias vividas aquando o terramoto e com as quais a comunidade internacional se tem defrontado. A, referida, descrição histórica permite confirmar que a situação vivida após o terramoto, não é apenas resultado da maior catástrofe do séc. XIX, mas também da pobreza e instabilidade política, económica e social, já anteriormente vivida. O presente capítulo atinge o seu clímax na transposição escrita das consequências diretas do terramoto (*i.e.*, destruição das infraestruturas) que reflete a realidade com que se deparam as OI e as ONG, quando procuram fornecer AH. O estudo que leva a cabo uma avaliação da AH no Haiti após o terramoto de 12 de janeiro de 2010 é subdividido em duas fases, a primeira inicia-se com o terramoto e termina três meses depois; a segunda fase inicia-se a março de 2010 terminando no final de 2011. A ‘subdivisão de um caso singular’ advém da avaliação sequencial de acontecimentos abordada por George e Bennett (2005).

Na sequência desta subdivisão, a primeira fase (A) é denominada por ‘resposta imediata’ e compreende os primeiros três meses. A segunda fase (B) é denominada por ‘estabilização inicial, reabilitação e reconstrução’ e inicia-se a quarto março de 2010 até aos finais de 2011. A distinção destas duas fases permite-nos não apenas identificar os desafios e conquistas da AH, mas amplia a visão crítica em relação situação económica, política e social. As ferramentas de análise de avaliação da coordenação intra-humanitária, assentam nos elementos teóricos apresentados e definidos no capítulo anterior⁵² apresentados por Tomassini e Wassenhove (2009) e Guy Peters (1998).

⁵² Assim recordamos os parâmetros: ‘escassez de recursos’, ‘custo’, ‘branding’, ‘desafios operacionais’, ‘doadores’ e ‘imprevisibilidade’.

3.1. Haiti: um contexto histórico caracterizado por pobreza extrema



Imagem 1: Bandeira do Haiti

Uma observação detalhada da bandeira da República do Haiti muito nos revela sobre a sua história. O seu passado como ex-colônia francesa (com independência em 1804) está retratada no seu símbolo patriótico, com a alteração da disposição da bandeira francesa, onde nasce um novo símbolo, retirando a barra branca central da bandeira, permanecendo o vermelho e azul mas revertendo-as listras para a horizontal. O branco passa a ser apenas a cor de fundo da insígnia Haitiana, no centro do estandarte haitiano. Com o lema a união faz a força', o seu emblema representa, com os canhões, a palmeira e o gorro frígio em terra verde, uma luta pela liberdade, sendo esta, conquistada em 1804 pelos escravos, por sua vez representada na bandeira pelas correntes rebentadas (Girard 2010).

O Haiti está localizado na Ilha São Domingo, partilhada com a República Dominicana, que por sua vez é situada na parte insular do continente americano. A própria localização do Haiti coloca este país na esfera de influência e interesse dos EUA, e de outros poderes regionais, como o Brasil, a Argentina, a Venezuela e o Chile, que são atores com capacidade de influenciar a formatação das decisões relativas ao fornecimento da AH.⁵³

A experiência do Haiti como colônia termina com a revolução dos escravos em 1791 mas é apenas proclamada a sua independência em janeiro de 1804 (Girard 2010), muito embora liberdade dos haitianos fosse quase que imediatamente subjugada pelo poder autoritário de François Duvalier, conhecido como 'Papa Doc' em 1957. Com a ditadura, o poder passa a ser herança de família e Jean-Claude recebe de seu pai o poder de governar, enquanto a riqueza se centra nos 'escolhidos' e se verifica um aumento

⁵³ Este facto torna-se relevante por não ser revisto nas decisões as necessidades do próprio país, como reflete a aspiração e interesse dos países de influência (Grünwald, Binder e Georges 2010, 21).

drástico da pobreza extrema. Nestas circunstâncias o povo revolta-se e procura um caminho rumo a liberdade que os conduz a uma forte instabilidade política e resulta num total de 32 golpes de Estado entre 1986 a 1990. Em 1990, o Haiti vê-se subjugado ao poder das Forças Armadas, com a imposição de uma ditadura militar. Este ciclo de poder termina em 1994, com a retoma de Jean-Bertrand à liderança, com apoio dos EUA e da ONU (Garder e Gardner 2008).

O enquadramento histórico do Haiti identifica as circunstâncias que estiveram na origem de um fraco e ineficiente Estado de Direito. Este país é fortemente afetado pela corrupção, que impede o desenvolvimento, esgota a riqueza nacional e mina a confiança dos habitantes (TransparencyInternacional 2012). No *ranking* de 2009, da *Transparency Internacional*, o Haiti está em 168º em 180 países, a nível de países mais corruptos,⁵⁴ numa contagem descendente (Corruption index 2009) (International 2010b).

Como fator agravante à comprovada instabilidade política, o Haiti está localizado numa zona sísmicamente ativa, como comprova a tabela abaixo. Isto significa que é altamente vulnerável a vários tipos de emergências como cheias, deslizamentos de terra, tempestades, tsunamis, terremotos e furacões.

Tabela 2: Histórico de desastres naturais no Haiti

Ano	Evento	Efeito no PIB	Indivíduos afetados	Mortes
2004	Furacão <i>Jeanne</i>	7 % do PIB	300.000	5.000
2007	Furacão <i>Dean and Noel</i>	2 % do PIB	194.000	330
2008	Furacão <i>Fay, Gustav, Hanna e Ike</i>	15% do PIB	1.000.000	800
2010	Terramoto	100% do PIB	2.000.000	222.500
Total	-	-	2.494.000	228.630

Fonte: Haiti Earthquake Response, Context Analyses. (2010 p.14)

Desta forma, a instabilidade política e os frequentes desastres naturais têm um manifesto impacto na economia do país, sendo este um dos países mais pobres do mundo. Com um PIB (Produto Interno Bruto) de \$6279m, o Haiti gera um capital bruto fixo de apenas 13% ao ano. A sua economia é dependente da ajuda externa, principalmente da *International Development Association* (IDA - Associação de

⁵⁴Para a *Transparency Internacional*, a corrupção é definida como o abuso de poderes conferidos para benefício próprio (2012).

Desenvolvimento Internacional). O Rendimento Nacional *per capita* atinge, em 2010 apenas 602 dólares anuais (UN Data 2010), o que significa que maioria dos haitianos vive com aproximadamente 1.64 dólares⁵⁵ diários. De acordo com o relatório “*Inter-agency Real Time Evaluation in Haiti*” (Relatório de Avaliação do Haiti entre Agências em Tempo Real), 72% da população vive, no limiar da pobreza (Grünewald, Binder e Georges 2010). Em 2009 os dados apresentados expressam que 60% do PIB advém do setor primário, 24% do setor secundário e 16% do setor terciário (C. I. OECD 2010).

Além disto, existem altíssimas variações dos preços de produtos (Division 2012), existe alto nível de desigualdade social, e a maior parte da população depende da AH e do envio de rendimentos de emigrantes (Grünewald, Binder e Georges 2010). Em 2009 o Haiti ocupa o 149º lugar entre 182 países, no Índice de Desenvolvimento Humano, o 97º lugar entre 135 países no Índice de Pobreza (UnitedNationsDevelopmentProgramme 2009, 11).

Habitam quase 10.000.000 pessoas no Haiti, sendo 50.4% são mulheres. Em cada 1000 recém-nascidos apenas 60.9 sobrevivem, a população cresce apenas 1.3% ao ano (UN Data). Entre 2005 a 2010, cada mulher tem por média 3.5 filhos (UnitedNationsDevelopmentProgramme 2009), sendo que a esperança média de vida da população é de 61.4 anos. A educação pública representa menos de 20% de toda a educação, o que se reflete num elevado nível de iliteracia. Apenas 10% da população tem acesso a internet. O saneamento básico está apenas acessível a 17% da população (UN Data). A débil situação social, económica e instável infraestrutura política em especial governamental, leva a comunidade internacional classificar o Haiti como Estado frágil.⁵⁶

Perante a incapacidade do Estado haitiano para fazer face às suas necessidades, torna-se evidente a indispensabilidade de uma AH por parte da comunidade internacional. A presença da ONU data-se a 30 de abril de 2004. Com a Resolução 1542, é instituída a MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti* - Missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti),⁵⁷ que por mandato mantém a sua presença no Haiti. Esta missão, originalmente assumiu a responsabilidade de apoiar o governo

⁵⁵É de opinião geral que a população do Haiti vive nos limiares da pobreza. Contudo reconhecemos que, de acordo com o Banco Mundial o limite da pobreza está nos 1,25 dólares, enquanto para outras organizações, o valor assenta em 2 dólares, neste estudo consideramos a opinião do Banco Mundial (Devex 2012).

⁵⁶Adotada a caracterização do Haiti, como Estado frágil atribuída pelo Banco Mundial (World bank (WB)), (disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22230573~pagePK:64171531~menuPK:4448982~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>).

⁵⁷No entanto, a ONU parte para o terreno com experiência, pois a sua intervenção no Haiti havia começado em 1190 com o grupo observador de verificação de eleições, UNOEH (Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti); 1991 MICIVIH (Missão civil internacional); 1993 a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH - International Civilian Mission in Haiti), a última une-se, em 1994, a MIPONUH (United Nations Civilian Police Mission in Haiti - Missão civil e policial da ONU no Haiti).

provisório a manter um ambiente estável através da ajuda às polícias nacionais, participação em programas de desarmamento, manter a ordem e cumprimento da lei assim como, proteger o próprio pessoal e instalações da ONU. A missão incluiu, em agosto de 2012, 6700 militares, 1622 polícias, 550 pessoal civil, 150 voluntários e 1.000 pessoal civil local (MINUSTAH website). A presença dos capacetes azuis no Haiti não foi suficiente para proporcionar um progresso no contexto de desenvolvimento do país. Após oito anos de conflitos, o Haiti não só possui uma economia debilitada, como também representa um país onde claramente se imprime a violência e repressão de governos anteriores.

Para além da presença da ONU, destacamos a presença do Fundo Monetário Internacional (FMI) no Haiti, que surge como participante económico chave, através do 'Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Desenvolvimento' que foi implementado em 2006 (Cruz 2011).

Com a AH da comunidade internacional, o Haiti apresenta um crescimento económico a partir de 2004 até 2008, contudo, nesta mesma data a economia volta a sofrer uma queda em resultado de uma crise política. Entre os inúmeros fluxos económicos a economia e a política deste país, propenso a catástrofes naturais, é precária. Em 2009 o Haiti recebeu um total de \$965.2m em Ajuda da *Official Development Assistance* (ODA - Ajuda Oficial para o Desenvolvimento) e \$145.8m em AH (GlobalHumanitarianAssistance s.d.). Perante os dados assinalados é compreensível a argumentação de que estamos a falar de um Estado frágil, instável, pobre e além disto, altamente propenso a catástrofes naturais.

3.2. O terramoto de 12 de janeiro de 2010 e as suas implicações

Com uma magnitude 7.0, na escala de Richter e epicentro a 16 km da capital, o terramoto que assolou o Haiti a 12 de janeiro de 2010, atingiu em grande parte a capital do Haiti, Porte-au-Prince, tendo consequências devastadoras para um Estado frágil caracterizado por uma instabilidade política, social e económica. O impacto do terramoto na capital⁵⁸ contribuiu para que, em aproximadamente 3 minutos, 222.750 pessoas perdessem a vida, entre as quais 96 trabalhadores da ONU (MINUSTAH, s.d.), mais de 200.000 ficassem feridas e 1,7 milhões de pessoas ficassem desalojadas. As perdas materiais anunciadas pelo governo representavam 100% da receita do país (PIB). Além disto, aproximadamente 2 milhões de pessoas ficaram internamente deslocadas,

⁵⁸ Sendo que 49.6% da população haitiana, reside em centros urbanos (UnitedNationsDevelopmentProgramme 2009).

598.000 pessoas migraram para as áreas rurais, agravando, assim, a insegurança alimentar e a situação de instabilidade em geral (Maxwell e Parker 2012). Com relevância crítica, apresenta-se a destruição de 23% das escolas (5000) e 60% dos hospitais (EuropeanCommissionHumanitarianAid s.d.).

A população haitiana, diretamente afetada à hora do terremoto, 16h53m hora local (21h53m GMT), muitas mulheres encontravam-se em casa, os homens a trabalhar e as crianças no regresso da escola (as poucas que tinham oportunidade de estudar). Efetivamente isto significou, a separação de muitas famílias; cerca de 1 milhão de crianças foram separadas dos seus pais ou ficaram órfãs (Policy Brief: Save the Children 2010). Rosário Salgueiro (2012), enviada da RTP no Haiti, relata que a jornada de trabalho tinha terminado às 16h, o que provocou que fossem atingidos no local de trabalho as pessoas que ocupavam quadros superiores. Este fator contribuiu para que o regresso à normalidade e estabilidade (organizacional), se torna-se num processo particularmente difícil.

Na verdade, os dados estatísticos apresentados não fazem *jus* à completa destruição, pânico e desespero vivido. Rosária Salgueiro descreve expressivamente a destruição testemunhada:

“A imagem de carne vermelha é muito próxima da dos corpos abertos que vi nas ruas de Port-au-Prince, vinte e quatro horas depois do sismo. Quando regresssei a Portugal fui às compras, percebi que o cheiro do talho era igual ao que senti nas primeiras horas naquela cidade. O cheiro da decomposição só chegou ao final de alguns dias, quando nós chegamos ao país o que sentimos foi o cheiro a sangue fresco” (Rosária Salgueiro, 2012).

Relativamente às infraestruturas, estas, apesar de modernas, não foram pensadas e construídas com características antissísmicas. Na sua maioria, os edifícios foram preparadas para ciclones, o que provocou que estes acabassem por ser armadilhas mortais para a população durante o terremoto (EuropeanCommissionHumanitarianAid s.d.). Perante a destruição massiva de edifícios e infraestruturas ressaltam-se os danos provocados aos centros de tomada de decisões governamentais, ou seja as infraestruturas do governo, assim como a destruição das infraestruturas das OI, que já desenvolviam projetos no país. O desastre provoca vários impedimentos à ajuda internacional, sendo necessário que estas organizações primeiro se restabelecessem para poderem retomar as suas funções. Sendo que na AH de emergência a presença de OI no terreno, anterior ao desastre, determina facilidades na avaliação de necessidades para a

AH, no caso do Haiti a destruição das infraestruturas das OI provoca o caos inicial, que se verifica na fase inicial de atuação, como posteriormente será analisado.

Pese embora, existam experiências anteriores de desastres naturais no Haiti, estas nunca haviam sido tão severas, nem passadas no centro de todas as atividades económicas e políticas - na capital. Esta foi sem dúvida uma das maiores catástrofes do séc. XIX, não apenas em resultado das consequências diretas do terremoto, mas também as suas consequências indiretas, como seja a propagação de doenças e insuficiência de condições básicas à sobrevivência.

A resposta imediata da comunidade internacional tem como contributo a projeção da realidade do Haiti por parte da comunicação social que se apresenta como, mecanismo de influência para atuação - conhecido pelo já referido e analisado *CNN Effect*⁵⁹ (Goyet e Morinière 2006). Denotou-se uma vaga de solidariedade indescritível nos momentos imediatamente seguintes ao desastre; no entanto, a afluência excessiva de atores humanitários, recursos e voluntários contribuiu para um aumento crescente dos desafios logísticos e de coordenação intra-humanitária. Como agravante, existiram falhas nos meios de comunicação, nomeadamente escasso acesso a internet e as intransitáveis estradas. Nos primeiros dez dias o porto de *Port-au-Prince* não esteve operacional, impedindo a receção de AH por mar, enquanto o aeroporto, ainda que não danificado no seu todo, não dispunha de uma torre de controle completamente operacional, tornando-o inoperável.

3.3. A ação humanitária no Haiti

Constatamos pelas circunstâncias vividas que antecedem o terremoto e pelas consequências devastadoras deste desastre no Haiti, que as necessidades desta emergência vão para além das capacidades do Estado haitiano. Com a anterior instabilidade vivida nas instituições governamentais, a pobreza generalizada e dependência do Haiti de ajuda externa, agora e com mais intensidade, renova-se a necessidade de a comunidade internacional prestar AH no Haiti. Tal como previsto nos parâmetros da AH, quando um Estado demonstre incapacidade de, por si só, prover as condições básicas à sobrevivência dos seus cidadãos, a comunidade internacional deve

⁵⁹Conceito explorado no Capítulo I.

atuar prestando AH de forma a aliviar o sofrimento e prover condições básicas à sobrevivência.

No Haiti a resposta humanitária internacional surge de imediato: As agências da ONU ativaram instantaneamente os seus mecanismos de ação e a estas juntaram-se outras OI, centenas de ONG e também um desmedido número de voluntários. Os doadores, por sua vez também reagem de forma imediata, dando todo o apoio económico necessário para que os agentes humanitários tenham acesso aos recursos necessários para atuar.

Na referência aos atores humanitários comporta, indispensavelmente, aludir à importância do governo haitiano como detentor da responsabilidade de estabelecer os alicerces na direção de um Estado eficiente que consiga não só reconstruir mas também manter as infraestruturas (Crane, Dobbins e Miller 2010).

3.2.1. Afluência desmedida de voluntários

De entre todos os meios e atores que prestaram AH ao maior desastre humanitário do séc. XXI, começamos por destacar a incontrolável afluência de pessoas, voluntários espontâneos, caracterizados por uma falta de experiência humanitária e por vezes sem qualquer filiação a alguma organização humanitária. Por não existir um forte controle de entradas e saídas na fronteira haitiana, milhares de voluntários, chegam de autocarro ao Haiti todos os dias, determinados a ajudar, mas sem qualquer qualificação e plano (Entrevista Nr.º 1). A experiência de Matthew, estudante de pós-graduação, juntamente com três amigos representa um exemplo de tais voluntários que entraram no Haiti. Matthew conta que ao ver a destruição resultante do terramoto na televisão, decide, juntamente com três amigos, deslocar-se para o Haiti, afirmando: “nós não sabíamos como ajudar mas acreditamos que viver em pobreza seria um ótimo primeiro passo”. Durante esta experiência Matthew limitou-se a viver com menos de 1\$ por dia e compreender o dia-a-dia dos cidadãos afetados pelo terramoto, não tendo qualquer contribuição direta para a AH (PovertyResolutions 2010).

Tal como no exemplo exposto, de Matthew, a presença de voluntários desqualificados e sem filiação a alguma organização de AH, apresentam-se como um peso e responsabilidade para os atores humanitários presentes, contribuindo apenas para o caos, já existente (Entrevista Nr.º 1). Por um lado, a proteção e a segurança destes voluntários representaram um custo; por outro lado, a referida afluência de voluntários

levava a uma maior procura bens essenciais, como seja alimentos e abrigo, contribuindo para uma inflação nos preços (Salgueiro 2012).

Enquanto a entrada no Haiti de voluntários era imensurável, a circulação dentro do Haiti era muito limitada, devido a destruição das infraestruturas, o que dificulta, entre muitas outras coisas, a assistência médica. A presença de um grande número de voluntários desqualificados, unida à falta de formação de cidadãos na prestação de primeiros socorros, provocou que, literalmente, muitos cidadãos morressem esvaídos em sangue. A elevada concentração de pessoas agravada com a presença destes voluntários aliados a ausência de saneamento, alimentação equilibrada, falta de água potável e falta de abrigo provocam um agravamento de risco de proliferação de epidemias. Efetivamente o Haiti foi assolado, no rescaldo do terremoto, por um surto de epidemias, como a diarreia, a sarna e a micose, que tiveram como principais vítimas, as crianças (Policy Brief: Save the Children).

3.2.2. A intervenção das organizações internacionais no Haiti

A presença da ONU no Haiti é anterior ao terremoto de 12 de janeiro de 2010, personificada na, já referida, missão de estabilização - MINUSTAH. Imediatamente após o terremoto de 2010, o OCHA juntamente com a IASC tomaram medidas imediatas para prestar AH. Foi imediatamente destacada uma equipa responsável por realizar a avaliação de necessidades, o OCHA e a IASC também procederam à expansão do sistema *cluster* humanitário, adaptado às circunstâncias de atuação no Haiti, destacando as agências líderes, determinado os parâmetros de coordenação intra-humanitária em concertação com a MINUSTAH (S/2010/200). Dois dias depois do terremoto foram ativados cinco *clusters* (Food, WASH, Health, Shelter and Non-Food Items and Logística), mobilizando fundos e *staff*, mas não provocou uma liderança estratégica geral em tempo útil (Rencoret, et al., 2010).

Tabela 3: Sistema *cluster* no Haiti

Cluster	Lead agency
Agriculture	Food and Agriculture Organization (FAO)
Camp coordination/ management	International Organization for Migration (IOM)
Early recovery	United Nations Development Program (UNDP)
Education	United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and Save the Children
Emergency telecommunication	World Food Program (WFP) and World Vision International (WVI)
Food	World Food Program (WFP)
Health	Pan American Health Organization/World Health Organization (PAHO/WHO)
Logistics	World Food Program (WFP)
Nutrition	UNICEF
Protection	Human Rights Section MINUSTAH
-Child protection	UNICEF
-Gender-based violence	UNICEF/UNFPA
Shelter and non-food items	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and IFRC
Water sanitation and hygiene (WASH)	UNICEF

Own table, based on information from the OCHA Website, www.onerresponse.info

Fonte : (Stumpenhorst, et al., 2011)

A atuação da ONU na AH engloba as agências exemplificadas na tabela, assim como a participação de inúmeras outras organizações, como sejam as ONG presentes no terreno, sobre a alçada da coordenação intra-humanitária. Como exemplificado na tabela 3, a presença da *Pan American Health Organization* (PAHO - Organização de Saúde Pan-Americana), uma ONG líder do *cluster* da 'saúde', testemunha o progresso alcançado pelas ONG na coordenação intra-humanitária, de forma a fazer face às necessidades da nova conjuntura internacional.

Identificados os atores envolvidos no Haiti, no cumprimento do objetivo desta investigação que pretende avaliar a eficácia da AH, tendo em atenção como elemento essencial a coordenação intra-humanitária entre a ONU e as ONG, iniciamos o estudo prático da AH no Haiti. Para o estudo do caso haitiano, propomo-nos a dar seguimento aos parâmetros lançados por Tomassini e Wassenhove (2009), que avaliam a eficácia da coordenação intra-humanitária apresentando seis parâmetros, sendo estes: 'escassez de recursos', 'custo', '*branding*', 'desafios operacionais', 'doadores' e 'imprevisibilidade'. Utilizaremos, também, a escala de níveis de compromisso na coordenação intra-humanitária elaborada por Guy Peters (1998).

Naquela que foi a AH de emergência no Haiti, denota-se uma alteração das circunstâncias e método de atuação humanitária. Como tal, para a elaboração de um

estudo mais verossímil, dividimos o estudo de caso em dois momentos temporalmente circunscritos: (A) ‘resposta imediata’, que comporta os três primeiros meses de AH, desde o terramoto a 12 janeiro 2010; (B) ‘estabilização inicial, reabilitação e reconstrução’, que abrange desde abril 2010 até dezembro 2011. Esta esquematização do presente subcapítulo permite fazer um estudo comparativo dentro de um estudo de caso singular, com a aplicação dos seis parâmetros avaliativos da coordenação intra-humanitária em dois momentos distintos.

O terramoto de 2010, é visto por alguns como sendo um caso atípico, justificando tal afirmação no facto deste terramoto se distinguir de outros desastres anteriores pela sua escala, intensidade, disponibilidade de recursos, expectativa públicas e governamentais mas essencialmente por incidir num cenário urbano (Rencoret, Stoddard, et al. 2010). Noutra perspetiva, um agente da AMI, ao falar sobre a caracterização da atipicidade do terramoto do Haiti, afirma: “não atribuo [importância] ao facto de ser [um terramoto] na capital, mas sim ao facto de cada emergência ter o seu próprio processo” (Saruga 2012). Dentro da atipicidade de cada emergência, o maior desastre do séc. XXI no Haiti prima pela sua atualidade no debate de uma atuação humanitária prolongada apresentando uma consciencialização da relevância da coordenação intra-humanitária para a eficácia.

A) Resposta imediata

Tal como o nome desta primeira fase da AH denuncia, esta etapa diz respeito ao momento imediatamente posterior ao desastre, que implica uma mobilização de recursos por parte da comunidade internacional, entre 24 a 72 horas. Nesta fase de ‘resposta imediata’, as primeiras horas e dias da AH são determinantes para a sobrevivência de muitos, como tal as organizações procuram ter presença e uma ação rápida no terreno, o que dificulta o planeamento da AH e a coordenação intra-humanitária.

Em especial nesta fase, os media tem um papel chave na divulgação de informação e sensibilização do mundo para a realidade encarada pelos haitianos (Bunz 2010). O referido papel dos media é denominado por ‘efeito CNN’, este efeito tem um efeito impulsionador para a mobilização de voluntários e recursos assim como oferece uma projeção à atuação das OI. Dias após o terramoto, o Haiti contava com a presença de centenas de organizações humanitárias, voluntários e uma esmagadora contribuição económica internacional. A fevereiro de 2010, o CERF contava com \$36m para o Haiti.

O ERF recebeu \$83m. O apelo *flash*, para o Haiti revisto em 2010, recebeu \$747m (entre os \$1.4 bilhões pedidos).⁶⁰ Com o terremoto de 2010, o Haiti passou a ocupar lugar na lista dos primeiros dez países recetores de AH.

Nesta fase de ‘resposta imediata’, verifica-se uma participação internacional sem antecedentes. Há uma mobilização fortuita de recursos materiais, tecnológicos, financeiros e humanos. Contudo nos primeiros dias, a entrada dos atores humanitários é dificultada, “ (...) com o aeroporto fechado⁶¹ (...), a entrada no Haiti é por meios terrestres controlados pelas tropas da República Dominicana, sendo os próprios militares dominicanos que começaram a coordenar (...) e controlar a entrada” (Barbosa 2012). A mobilização internacional para a AH, seja por parte de OI como participação a nível individual, tem uma contribuição significativamente positiva; porém neste estudo é considerada em função do seu objetivo, i.e., aferir a eficácia da AH tendo por base a coordenação intra-humanitária. A presença no terreno de uma multiplicidade de organizações acarreta uma multiplicidade de projetos independentes e mecanismos de atuação desenvolvidos com diferentes parâmetros (Stumpenhorst, et al., 2011), dificultando a coordenação intra-humanitária. Os atores humanitários debatem-se antagonicamente entre investir todos os seus recursos para responder às necessidades emergentes ou reencaminhar parte dos mesmos para os mecanismos de coordenação intra-humanitária. De forma a poder confirmar a hipótese levantada, que determina a coordenação intra-humanitária como fator determinante da eficácia da AH prestada no terreno, este estudo de caso é avaliado pela perspectiva oferecidas pelos parâmetros desenvolvidos por Tomassini e Wassenhove (2009).

Perante a destruição, é iminente a importância do parâmetro denominado por Tomassini e Wassenhove como ‘**escassez de recursos**’. Como acima referido, o terremoto atingiu o centro de decisões e de ação política, seja governamental ou das organizações (OIs, ONG), já presentes no terreno. A ‘escassez de recursos’ extravasa a ausência de recursos e comporta uma incapacidade de resposta humanitária. Em especial, a ONU, o motor da coordenação intra-humanitária, “estava decapitada, entre o estado de choque e o caos” (Thomaz 2010). O estudo de Tomassini e Wassenhove relativo a este parâmetro incorpora as fontes de financiamento dos doadores que pode

⁶⁰ Sendo contudo considerado, o volume de recursos comprometidos para o Haiti, sempre relativamente modestos comparativamente com a escala da situação vivida neste país (Stoianova, Donor Founding in Haiti 2010).

⁶¹ Fechado e controlado pelas tropas Americanas como testemunhado por Tânia Barbosa (2012). Este fato foi criticado por muitas organizações por ser considerado obstrutivo para a resposta humanitária (Stoianova, Donor Founding in Haiti 2010).

conduzir a uma competitividade entre as organizações participantes para obtenção de doações (2009), como já referido.

No Haiti verificamos uma grande afluência de recursos, o que no ambiente de destruição haitiana representa uma pré-condição para os atores humanitários agirem. Pese embora muitas organizações, presentes no terreno anteriormente ao terremoto, tenham sido atingidas pelo desastre, estas erguem-se com capacidade de assistência humanitária com base nos contributos financeiros facultados pelos doadores. A suficiência de recursos para todos os atores humanitários contribui para um nivelar de todos os intervenientes a um patamar igualitário de atuação, que acaba por fomentar um clima de interajuda, ao contrário da geral competitividade vivida em clima de AH, entre as organizações. Esta afirmação é confirmada pelo relato da agente da AMI, Tânia Barbosa, que refere como ela, juntamente com o seu grupo de colegas: “(...) chegamos apenas poucas horas depois da equipa do OCHA, e acabamos por lhes dar uma ajuda” (Barbosa 2012). Vemos como uma ‘pequena’ organização como a AMI se mostra importante e colaborativa para com a agência que impulsiona a coordenação intra-humanitária de modo geral. Constatamos, a existência de uma deficitária estrutura de organizações hierarquicamente organizadas ou preparadas, o que conduziu a uma interdependência das organizações, não atendendo à sua qualidade e/ou seu tamanho. Esta posição igualitária entre todas as organizações é especialmente relevante para a análise da coordenação intra-humanitária entre as organizações.

No que diz respeito ao segundo parâmetro, relativo ao ‘**custo da coordenação intra-humanitária**’, as organizações oscilam entre a tomarem a coordenação intra-humanitária como um custo ou como um investimento. A coordenação intra-humanitária implica a presença em reuniões, apresentação de relatórios e até mesmo um sacrifício de objetivos próprios, para além da disponibilização dos recursos, que por sua vez, representam um custo (ou um investimento) para a organização em causa. Existem organizações humanitárias que não vêm benefício advindo da coordenação intra-humanitária, de modo que para estas os recursos despendidos representam custos. Por outro lado, existem organizações que vêm os recursos utilizados para a coordenação intra-humanitária como investimento, por constatarem benefícios adjacentes à coordenação. A análise das entrevistas aos agentes da AMI, do departamento de emergência, permite concluir que a posição relativamente à coordenação intra-humanitária enquanto custo ou investimento varia consoante o tamanho das organizações e a quantidade de atores que estas têm envolvidos na AH. Deste modo,

uma pequena organização constituída por, maioritariamente, elementos de equipa técnica, sente uma maior pressão para atuação imediata com uma utilização direta dos recursos, classificando a coordenação intra-humanitária como um custo (Barbosa 2012) (Saruga 2012). Por outro lado, uma organização, normalmente de grande dimensão, que detêm elementos técnicos de AH e elementos administrativos responsáveis por coordenar a AH (dentro da sua organização e da mesma para com outras organizações), tendem a ver a coordenação intra-humanitária como um investimento. Mesmo perante este dilema da coordenação intra-humanitária como um custo ou investimento, denota-se, positivamente, no estudo de caso analisado, um esforço imediato de estabelecer todos os mecanismos logísticos para proceder a coordenação intra-humanitária, sendo erigido um campo humanitário no aeroporto, onde se realizam todas as reuniões de coordenação intra-humanitária, englobando tanto as organizações de maior como de menor dimensão.⁶²

Com a presença de centenas de organizações, as reuniões de coordenação intra-humanitária mostram-se complexas e demoradas, pondo em causa a eficácia do pilar da ‘abordagem *cluster*’ e mostrando a necessidade de adaptar este pilar aquando numa emergência existam numerosas organizações participantes. Esta dificuldade foi objetivada com a divisão dos *clusters* já instituídos, em sub-*clusters* que são denominados por ‘*baby clusters*’. Os *baby clusters* instituíram um sub-grupo formado para desenvolvimento estratégico, onde os principais participantes de *cluster* (um grupo restrito dos participantes) debateram questões estratégicas relacionadas com as áreas de atuação específica (Maxwell & Parker, 2012).

Cada organização é caracterizada pelo seu método de atuação e objetivos, a sua própria identidade, cada uma destas encerra uma singularidade – a que se dá o nome de ‘*branding*’, e que se apresenta como um desafio à coordenação intra-humanitária. Procura-se no *cluster*, agregar as organizações que detenham o mesmo objetivo para que estas atuem conjuntamente na avaliação de necessidades e na determinação dos planos de ação. A aspiração da abordagem *cluster* é de fortalecer parcerias entre as ONG, OI, Cruz Vermelha Internacional, *Red Crescent Movement* e as agências da ONU (IASC 2006), como forma de coadjuvar o processo de coordenação intra-humanitária na fase de emergência. Contudo, na prática, a ideia transmitida, nesta fase inicial é da existência de uma discriminação entre as OI e as ONG locais, por as últimas não poderem integrar o *cluster*, ou seja, não terem presença nas reuniões de coordenação

⁶² Sendo que nesta fase, tal como anteriormente aferido as ONG locais foram excluídas.

intra-humanitária (Barbosa 2012). Esta discriminação que tem como alvo as ONG locais, fundamenta-se no facto de as reuniões de coordenação intra-humanitária no Haiti, lideradas pelo OCHA, serem realizadas em inglês e sem qualquer tradução para o francês e crioulo. Este detalhe, da falha e mesmo ausência de comunicação, acabou por provocar uma exclusão das ONG locais e da comunidade local no processo de coordenação intra-humanitária nesta fase, processo este que na nossa perspectiva determina a eficácia da AH (Oxfam International 2010b) (Rencoret, Stoddard, et al. 2010) (Maxwell e Parker 2012) (Tataryn e Blanchet 2012). Este argumento assume uma relevância especial quando compreendemos que os ‘discriminados’ poderiam ter sido fontes de *know how*, pelo seu conhecimento prático, experiência e ainda por se apresentarem como uma parte das soluções para os objetivos da AH a longo prazo.

Enquanto a exclusão das ONG locais é vista por alguns de uma perspectiva meramente negativa, é de admitir a existência de uma outra perspectiva sobre a participação das ONG. Alguns participantes destas próprias ONG afirmam que não se trata de s: “(...)barrar o caminho [às organizações] (...) mas apenas de uma questão de prioridades (...) [é natural que] primeiro o coordenador, se preocupe em ajustar a resposta humanitária e depois acertar os detalhes, como seja, abranger a participação das organizações que têm uma amplitude de resposta inferior” (Saruga 2012). Na mesma linha de pensamento, ressalvamos a visão que questiona “até que ponto é que, numa fase inicial, (...) estas possuem uma experiência prévia e/ou conhecimento de atuação [em situações de emergência]”, pois “espera-se que uma organização que se assuma como interveniente humanitário, tenha presente (...) capacidade técnica, financeira e organizativa” (Saruga 2012). Por vezes as ONG locais não são organizações preparadas para atuar em cenários de emergência o que questiona sua contribuição. É contudo extremamente delicada a determinação da relevância da sua contribuição no caso de estas terem tido possibilidade de integrar os *clusters*.

Além das ONG locais, outras organizações enfrentaram dificuldades na sua inclusão nas reuniões de coordenação intra-humanitária devido à base logística das organizações estar sediada no aeroporto, o que tornava as reuniões inacessíveis para grande parte de organizações que atuavam em áreas periféricas (Oxfam International 2010b).

A “afluência não controlada de inexperientes e pequenas ONG (...) com práticas inapropriadas em um contexto urbano” (Grünewald, Binder e Georges 2010, 8),

aliada a presença de múltiplos atores reafirma a relevância de uma agência líder que operacionalize o sistema de coordenação intra-humanitária – que compõe o parâmetro de avaliação da coordenação intra-humanitária ‘**desafios operacionais**’. Para uma atuação coordenada é relevante que sejam definidos os termos de atuação e responsabilidades, ou seja é necessário que cada interveniente conheça o que deve fazer. Para que seja determinado o que é preciso fazer, é necessário que sejam avaliadas as necessidades humanitárias. O processo de avaliação de necessidades é fundamental para reencaminhamento da atuação das organizações; como tal, nesta fase inicial, a avaliação de necessidades é prioridade para que se verifique uma atuação coordenada. No Haiti a tecnologia apresentou-se como o meio, célere, de identificar e avaliar as necessidades. *Ushahidi*,⁶³ conhecido como o ‘herói’ do terramoto (GIRIDHARADAS 2010), representa uma plataforma digital que tem como fonte de informação os cidadãos, permitindo a construção de um mapa *online* preparado por mensagens de texto (SMS) que relatam as necessidades e a sua localização⁶⁴ (Boyd, 2010). Este exemplo demonstra a relevância das novas tecnologias para avaliação das necessidades, sendo representados os interesses da população, assumindo um *bottom up approach* (abordagem de cima para baixo). Alguns críticos, falam da impossibilidade da informação recolhida per *Ushahidi* ser agregada pelo sistema *cluster*, por ser uma fonte exterior. (Maxwell & Parker, 2012) As opiniões dividem-se, entre os que afirmam a existência de uma fraca avaliação das necessidades inicial e aqueles que culpabilizam a fraca capacidade local, por não existir nenhuma informação de base da população, como resultado dos censos muito desatualizados (Patrick 2011). Mesmo erigidos em 2-3 semanas, os mecanismos de coordenação intra-humanitária entre os *clusters* permanecem fracos (Bhattacharjee e Lossio 2011, 10) à medida que progressivamente se releva a indispensabilidade de coordenar e integrar esforços de fontes externas (Maxwell e Parker 2012).

Numa outra perspetiva, alguns agentes humanitários afirmam não reconhecer a existência de alguma deficiência na avaliação de necessidades, por existirem os meios tecnológicos apropriados para, numa base diária, realizar diagnóstico. Contudo os mesmos atores relatam, que quando seguiam instruções que determinavam locais de atuação dadas nas reuniões de coordenação intra-humanitária, apercebiam-se, na chegada ao local, que a intervenção não era necessária, contrariamente ao revelado.

⁶³Plataforma criada no início de 2008, aquando as eleições no Quênia, com sucesso tem encontrado novos colaboradores.

⁶⁴Este método de recolha de informação é internacionalmente reconhecido como: *crowdsourcing*.

Estes atores acrescentam que a determinação de locais de intervenção, mais eficaz e real, era muitas vezes resultado de conversas informais fora das reuniões de coordenação intra-humanitária (Barbosa 2012). Não pode ser negligenciado o fato de que, ainda que inadequados, os mecanismos de coordenação intra-humanitária previstos formalmente, têm melhorado desde a RH - temos como exemplo desta melhoria, no Haiti, a criação de base de dados de informação. O facto de serem cartografadas as áreas de atuação e desenhadas zonas, permitiu uma determinação das intervenções com mais precisão (C. I. OECD 2010, 25).

Enquanto a liderança nesta fase inicial de caos é assegurada, maioritariamente, pelo OCHA, a presença central do governo como coordenador é determinada pelos princípios essenciais da AH (Oxfam International, 2010a) (E/1998/1). No Haiti, é criticada a falta de compromisso e atenção entre os atores internacionais e nacionais, para com as necessidades específicas locais (C. I. OECD 2010, 10), que envolve uma crítica constante da posição de inatividade do governo. Esta inatividade do governo apresenta-se como contrária ao princípio da AH que dita uma presença do governo central na coordenação intra-humanitária da AH. Após a destruição causada pelo terramoto, a reabilitação tanto das infraestruturas como dos membros do governo nacionais, foi mais lenta que a da comunidade internacional. Enquanto a comunidade internacional, se “mudava de tendas para contentores, o presidente [do Haiti] conduzia reuniões de coordenação debaixo de uma árvore de manga” (Rencoret, Stoddard, et al. 2010, 19). Mesmo com condições precárias, reside a expectativa do governo garantir a adequada e equilibrada entrega de bens, serviços e oportunidades, essencial para uma AH eficaz. Contrariamente, a falha desta pode conduzir a uma instabilidade e/ou a crise humanitária e social (S/2010/200). No entanto, no caso do Haiti, positivamente, o governo nacional, e em particular, o governo local civil juntamente com o Comité de Proteção Civil, tomaram iniciativas básicas de liderança na AH. Ajudaram a população que desejava voltar as suas áreas de habitação e permitiram entrada de bens e pessoas isentos de impostos, facilitando a resposta humanitária⁶⁵ (International 2010b). Vemos que independentemente das débeis condições e recursos, o governo tem procurado assumir parte das suas funções.

⁶⁵Sendo que na opinião de algumas organizações presentes este contribuiu para a situação caótica de centenas de organizações (Entrevista Nr. 1).

Até este momento, a atenção dos ‘doadores’ sobre o país mais pobre do hemisfério ocidental, era muito precária. Contrariamente, em 2010 assume-se um forte compromisso de \$400m, para reerguer o Haiti, sendo apenas disponibilizados na presente fase, \$72m. Aquém das necessidades, este valor sustentou um ambiente de cooperação, evitando a natural competitividade entre organizações. O argumento apresentado no capítulo II, em que os doadores prosseguem interesses próprios é revisto no Haiti, com o exemplo dos EUA. Os EUA, contribuem no total com, aproximadamente, \$911m, sendo que apenas, aproximadamente, \$208.7m, são canalizados para a ONU (Stoianova, Private Founding 2012, 6-7).⁶⁶ Deste exemplo percebemos, que tal como os EUA, outros países doadores procuram contornar o mecanismo de financiamento da ONU, que consagra uma AH ausente de interesses políticos, sustentando um sistema de financiamento paralelo (Crane, et al., 2010, p. 2).

Uma vez que os doadores assumem um papel de ‘clientes’ das OI, as últimas dependem dos primeiros para a sua subsistência. Subsequentemente, os doadores detêm poder, que pode ser revertido tanto para fazer exigências que revejam os seus interesses, como para impelir à coordenação intra-humanitária. O esforço da ONU em estabelecer ‘fundos comuns’ de doação confirma este poder de influência dos doadores e demonstra o esforço realizado na RH de evitar que a atuação imparcial possa ser violada em benefício da prossecução de interesses particulares de outros Estados. Verificamos no caso haitiano, que os doadores, por vezes, impõem condições estritas como, por exemplo, a privatização e liberalização do comércio (International 2010b). Deste modo, a influência dos doadores vai além das ONG, atingindo também diretamente o governo.

O caso de Haiti prova que em termos de resultados da RH, há um progresso positivo por parte das organizações, que abdicam dos seus anteriores métodos de atuação, adaptando-se às exigências da coordenação intra-humanitária. A sul do Haiti, no campo Perrin, duas ONG distribuem sementes de colheitas, coordenando a sua atuação de forma a atuar de igual modo, contrariamente a forma de atuação anterior à implementação do sistema de coordenação intra-humanitária. Antes da RH, as organizações atuavam incoerentemente, sendo que uma fazia a distribuição de forma gratuita enquanto outra realizava cobranças (C. I. OECD 2010, 25). Ainda que não seja universal, verifica-se um progresso positivo, que advém da coordenação intra-humanitária prevista na RH.

⁶⁶Esta tendência é também seguida por privados, sejam indivíduos ou organizações que doam no total \$851.8m em que apenas \$255.2m, são canalizados para o sistema de financiamento da ONU.

A análise desta fase do estudo de caso permite-nos afirmar que a falta de coordenação intra-humanitária provoca uma sobreposição de esforços e uma consequente ineficácia na utilização de recursos. No Haiti, a AH centrou-se maioritariamente em *Port-au-Prince*, negligenciando os cidadãos deslocados para as zonas rurais, amplificando assim as disparidades relativas ao acesso aos recursos (International 2010b) (C. I. OECD 2010).

A análise dos parâmetros da AH, aliados às circunstâncias prévias e caracterizadoras da situação do Haiti remontam-nos ao debate relativo ao ‘fator tempo’, que se revela essencial para o estabelecimento estratégias de ação e coordenação intra-humanitária.

Tabela 4: Identificação de lacunas na coordenação intra-humanitária no Haiti (janeiro- março, 2010)

Parâmetros de estudo	janeiro a março de 2010
Escassez de recursos	- Cooperação para o (re)estabelecimento das organizações
Custo	- Coordenação intra-humanitária: um custo ou investimento?
Branding	- Colaboração limitada entre os atores internacionais e instituições nacionais
Desafios operacionais	- Fraca liderança humanitária - Dificuldades na avaliação de necessidades
Doadores	- Positivamente tem uma longa história de coordenação entre várias organizações e os seus doadores - Altos compromissos de financiamento
Imprevisibilidade	- Experiências anteriores facilitam a implementação de mecanismos de coordenação intra-humanitária

A presente tabela conclui, de forma sucinta, a avaliação realizada relativa à coordenação intra-humanitária, aferindo que positivamente se destaca uma forte presença dos doadores. Além disto, o excesso de recursos ‘nivela’ todos os intervenientes. Por fim, podemos destacar um contributo (limitado) do governo na coordenação intra-humanitária. Como entraves à eficácia, verifica-se a relevância dos fatores de ‘branding’, relacionado com a presença e participação de múltiplas organizações; a natural ‘imprevisibilidade’, o ‘custo da coordenação intra-humanitária’ e os ‘desafios operacionais’.

B) Estabilização inicial, reabilitação e reconstrução

Em abril de 2010, dá-se o início a um novo período. Nesta fase as organizações já se encontram estabelecidas e já contam com uma avaliação de necessidades realizada pelo OCHA, que permite estabelecer um plano de atuação. Nesta fase, também reside uma maior expectativa de as organizações coordenarem as suas ações como meio de alcance da eficácia da AH. Na avaliação desta expectativa e de acordo com o objetivo desta investigação, prosseguimos com a avaliação de importância de cada um dos parâmetros já referidos ('escassez de recursos', 'custo', 'branding', 'desafios operacionais', 'doadores' e 'imprevisibilidade').

Em primeiro lugar, verificamos, contrariamente à fase anterior, que a situação de emergência é menos '**imprevisível**', ainda que epidemia de cólera e a propagação de outras doenças impõem limitações sérias para o planeamento da AH. À medida que se dissipa a 'imprevisibilidade', comprova-se a crescente dificuldade, de criar um plano global de atuação e de implementar mecanismos de coordenação intra-humanitária.

Contrariamente ao que se passa na fase de 'resposta imediata', deparamo-nos, agora, com uma diminuição real das contribuições por parte dos doadores, o que provoca uma '**escassez de recursos**', que comprova uma falta de previsibilidade e continuidade no compromisso internacional em prol da AH.⁶⁷ Os doadores revêm o *Consolidated Appeal Process* (CAP - Processo de Apelo Consolidado) e fornecem apenas 56%, dos recursos prometidos. Esta 'escassez de recursos' leva muitas organizações a abrandarem ou cessarem as suas operações humanitárias (Hidalgo & Théodate, 2011). Num contraste com a 'explosão' da AH internacional inicial (relacionada com o, já referido, *CNN Effect*) denota-se, após alguns meses, uma alteração importante. O público internacional desvia a sua atenção para outras emergências, a projeção internacional da catástrofe diminui, de modo que as promessas feitas, logo após o terremoto, não estejam cumpridas (Anon., 2012). Os atores humanitários, cuja margem de manobra se reduz, são acusadas de possuir uma visão a curto prazo: na primeira fase (A), investe-se numa AH que assiste com bens essenciais e emergentes, sem perspetiva futura. Nesta fase (B), a carência de resultados, a escassez de recursos desperta as organizações para a necessidade de uma AH que promova o desenvolvimento. De modo similar, nesta fase constata-se que a AH prestada anteriormente, mesmo que muito necessária, tinha consequências negativas não

⁶⁷ Que é caracterizada por uma alteração de objetivos e interrupção de programas desenvolvidos pelas organizações.

previstas. Por exemplo, a AH originou um impacto negativo na economia haitiana, em especial no setor agrícola, que foi um resultado da falta de planeamento e da coordenação intra-humanitária para o desenvolvimento (em conjunto com outros fatores agravantes). Ressalvamos que para uma atuação que conduz o país-recetor a soluções duradouras, é crucial a coordenação direcionada pelo governo. Entretanto, o Haiti, em abril de 2010, toma uma posição denunciando a utilização desigual dos recursos que se centra apenas em alguns setores. O governo haitiano apela à comunidade internacional para atrair mais doações, conexamente com a ONU, a 27 de Março de 2012, com o objetivo de atingir a quantia de \$60m. Este número é anunciado no contexto dos objetivos específicos: melhorar as condições de água e saneamento, ajudar os cidadãos que continuam a viver nas zonas rurais, enfrentar o persistente surto de cólera e de preparar a população e o país para a temporada de furacões.

Na fase anterior (A), as opiniões pendiam entre a coordenação intra-humanitária se apresentar, para as organizações, como investimento ou custo. Relativamente ao **‘custo da coordenação intra-humanitária’**, nesta fase (B), por existir uma discrepância entre as necessidades humanitárias e os recursos doados, os atores humanitários constataam que a coordenação intra-humanitária é essencial para uma AH eficaz. Nestes termos, a coordenação intra-humanitária é vista como investimento, opostamente a um custo.

Na singularidade de cada organização (**‘branding’**) ficou evidenciado, na fase anterior, uma discriminação das ONG locais no âmbito da AH e a sua organização *cluster*, que é agora superada. As dificuldades de comunicação e tradução estão ultrapassadas e as respetivas ONG são integradas nas reuniões de coordenação intra-humanitária (Saruga, 2012). Todavia, nesta fase, o foco central está na responsabilidade e capacidade do governo de determinar objetivos e métodos de atuação e a forma como este coordena com outras organizações.

Os fundos doados por parte da comunidade internacional, estão previstos para apoiar a implementação do plano de ação do governo, restabelecendo um setor liderado pelo governo para mecanismos de coordenação intra-humanitária (Haiti-Special-envoy, 2011). Um problema muito específico neste estudo de caso, também alvo de discussão em outros relatórios estudados, é a intervenção do governo no cumprimento das suas responsabilidades de coordenar toda a AH. A postura das OI relativa à liderança do governo pode ser resumida de seguinte maneira: “É difícil tomar uma decisão quando

não existe um governo” (Entrevista Nr.º 2). É conhecida a instabilidade política no Haiti, e a ausência de comunicação entre o governo e os agentes da AH. Não existem claras prioridades de ação das organizações, levando o governo a perder “o segmento face ao excesso de documentos” (OECD, 2010, p. 23). Por um lado o governo sente-se excluído das ações humanitárias, por outro as organizações e agências não compreendem as metas do governo.

Esta relação entre governo e a AH desperta uma questão importante e que se encontra com frequência nas atuais crises humanitárias: a responsabilidade de coordenar cabe ao Governo; mas o que acontece quando este não demonstra a capacidade necessária? Na coordenação intra-humanitária está implícito o princípio da neutralidade, que é um dos princípios vinculativos da AH, conjuntamente com os princípios de humanidade, imparcialidade e independência. O princípio da neutralidade determina que os agentes humanitários não possam estar filiados a qualquer partido político, ou ser participantes em qualquer agenda política, ou envolvidos em problemas locais.⁶⁸ Em relação á implementação prática destes princípios, porém, as opiniões divergem. António Guterres, atual Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados afirmou, neste sentido, que “Nunca existe uma solução humanitária para problemas humanitários. A solução é sempre política” (Aljazeera 2012).⁶⁹ Apreendemos desta afirmação, que a AH transcende o princípio da neutralidade e pode posicionar-se a favor de uma abordagem política, que permite uma resposta de raiz perante uma crise humanitária. Quando, como em muitos outros casos, o Haiti se depara com o dilema da eficácia, com a coordenação intra-humanitária como elemento fundamental, no contexto da instabilidade política, alguns atores defendem a teoria da politização. Esta teoria assenta numa ideologia que defende, uma AH que detenha uma contribuição política procurando o fortalecimento das suas instituições políticas.

No debate da teoria da politização, alguns académicos defendem que esta conduz a uma insegurança da comunidade humanitária. Adele Harmer (2008) contra argumenta apresentado estudos que desde 2006, comprovam não existir um nexos causal entre as missões integradas e o aumento de ataques a trabalhadores humanitários.⁷⁰

⁶⁸ Também afirmado pela RES/46/182, já referida, dita que a intervenção da comunidade internacional apenas se coloca quando a “magnitude e duração [das emergências] vão além da capacidade dos Estados afetados”

⁶⁹ Esta opinião é também compartilhada por Sadoko Ogata, também ex-Alta Comissária das Nações Unidas para os refugiados, quando a 27 de Maio de 2005 faz exatamente mesma afirmação fundamentando-a apontando as causas políticas como o rastilho que leva a eclosão de crises humanitárias. (Tan, 2005) A apadrinhar esta ideia também distinguimos fortes parceiros da ONU como, *Save the Children*, CARE e a Cruz Vermelha.

⁷⁰ Constatou-se que a maioria das vítimas foram alvos intencionais independentes de razões políticas, económicas ou até mesmo da natureza da missão em causa. Como tal vemos que, indiretamente a ausência de poder político leva ao prolongamento de permanência da AH independentemente da raiz do problema.

O referido dilema está presente em vários casos da AH, e o Haiti não constitui uma exceção. No entanto, entramos já no âmbito de *state-building*. Este aspeto é criticado no caso do Haiti por se concentrar apenas em selecionadas partes do executivo sem ter em consideração uma visão ampla do Governo (OECD, 2010). Contudo trata-se de uma diferente e complexa vertente que se apresenta apenas como um dos fatores que tem impacto na eficácia da AH, que representa o enfoque desta investigação.⁷¹ Assim trata-se de uma visão unilateral relativamente eficácia, especificamente no Haiti onde os atores locais e nacionais se limitam a, frustradamente, assistir aos erros cometidos sem serem ouvidos ou formalmente incorporados (Maxwell & Parker, 2012). Ressaltamos que independentemente dos desafios, denota-se progressivamente, nesta fase, um alinhamento com as prioridades locais.

Relativamente aos **desafios operacionais**, o OCHA, como organização líder da coordenação intra-humanitária, continua a deparar-se com fortes desafios, como sendo a sua incapacidade de definir os objetivos principais. Com a ‘escassez de recursos’, a coordenação intra-humanitária assume contínua relevância e com esta cresce também a necessidade de liderança. Enquanto o OCHA não responde e à medida que as necessidades se tornam mais claras, a liderança passa a ser, progressivamente, desempenhada pelo governo haitiano.

Como desvantagem, este país é caracterizado por um passado tumultuoso tanto a nível político como económico, como já referido, o que dificulta um posicionamento forte do governo na coordenação intra-humanitária. Opostamente, as experiências anteriores como o severo tsunami no oceano Índico de 2004, bem como outros desastres naturais que entre 2001 e 2007 resultaram em um total de 18.708 feridos, 132.000 desalojados e \$4.6m, permitiram (ou deveriam ter permitido) criar experiência no domínio da coordenação intra-humanitária, de liderança por parte do governo na resposta de emergência e de reconstrução do país, bem como o seu conhecimento de coesão social, do sistema de abrigo, reinstalação e resposta a desastres urbanos (Rencoret, et al., 2010). No entanto, esta experiência não forneceu nenhuma vantagem real e prática que conste nos dados disponíveis, incluindo relatórios estudados, no caso de terremoto de 2010.

Nesta fase voltamos a referir o parâmetro relativo a atuação dos ‘**doadores**’. Há um recuo dos doadores, seja por um término ao mediatismo⁷² da catástrofe, seja por ausência de resultados. Desde OI até governos dos Estados, a opinião massifica-se de que há uma vontade de ajudar, mas perante a ineficácia da AH, essa vontade dissipa-se, mesmo que não se tente por em causa a necessidade e valor da coordenação intra-humanitária *per se*. A referida redução na vontade de prestar AH, é representada, neste estudo, pela afirmação do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Estónia, Urmas Paet, que sublinha a importância das fortes capacidades de coordenação intra-humanitária da ONU para a Estónia e outros doadores internacionais:

A Estónia está satisfeita com sua rápida reação, para ajudar a aliviar a situação de desastre, após o terremoto do Haiti, em janeiro. A nossa ajuda foi rápida e cumpriu com as necessidades, e isso foi reconhecido a nível internacional. Esta é uma das razões pelas quais a Estónia pode continuar a ser cada vez mais ativa na coordenação da AH internacional (...). A Estónia continua a dar mais atenção à eficácia da ajuda e à coordenação internacional, que nossos especialistas foram avaliar no Haiti (Anon., 2010).

Desta citação depreendemos, que verdadeiramente os governos e organizações fazem um esforço para despender ajuda (tratando-se especificamente da Estónia). Neste empenho, é reconhecido que a ‘generosidade’ assenta na esperança de que este ‘investimento’ seja parte de um processo de reconstrução (UNDP, 2010). No entanto, a natureza da atuação de emergência, por vezes leva a uma distração das prioridades. A ausência da coordenação intra-humanitária conduz a ineficácia e compele a uma crise humanitária prolongada, como seja a situação atual do Haiti. Esta ineficácia acarreta uma saturação por parte dos doadores, por não verem frutos do seu ‘investimento’. Ultimamente, estes assumem um papel essencial na consciencialização e incentivo para a coordenação intra-humanitária.

De uma maneira geral, existem muitas vantagens particulares desta fase. A tecnologia continua a apresentar-se como método de avaliação de necessidades. A forma de reunir informação prática e relevante vinda diretamente dos cidadãos, foi fortalecida, através da linha telefónica denominada “Ouvir as vozes dos Haitianos”. Este foi um instrumento de comunicação e prestação de serviços que ajudou na prevenção de doenças. A linha foi criada com os ‘fundos de inovação humanitária’ de 2010, consistindo numa plataforma de mensagens de texto (SMS) ou resposta interativa por voz. (Press Release: Humanitarian Innovation Found 2012) Este é apenas um exemplo que

⁷² O mediatismo reafirma que a solidariedade que resulta de uma resposta as necessidades emergentes, vindo a perder interesse, assim como é resultado do CNN *effect*.

reforça a premissa da importância do uso de tecnologias para obtenção de resultados mais eficazes.

Tabela 5: Identificação de lacunas na coordenação intra-humanitária no Haiti (abril 2010 - dezembro 2011)

Parâmetros de estudo	abril 2010 a dezembro 2011
Escassez de recursos	- Contínua deficiência na avaliação de necessidades - Fundos disponíveis insuficientes - Custos subestimados
Custo	- Coordenação intra-humanitária apresenta-se como investimento e não um custo
Branding	- Os objetivos da resposta humanitária nem sempre são entendidos (em especial pelo governo) - Presença mais forte do governo
Desafios operacionais	- Os objetivos principais ainda carecem de uma definição precisa - A coordenação intra-humanitária enfrenta ainda desafios - A transição das atividades de coordenação intra-humanitária para as autoridades nacionais
Doadores	- Cumprido apenas 43% do compromisso assumido pelos doadores - Racionalização de recursos e necessidade de prioridades - Novo apelo de AH
Imprevisibilidade	- Menor imprevisibilidade; contudo, também não se verifica o reforço no processo de planeamento

A presente tabela concluí, de forma sucinta, a avaliação realizada relativa à coordenação na segunda fase (B). A análise permite aferir que positivamente se destaca uma presença crescente do governo na liderança e na coordenação; que se verifica uma perspetiva sobre a coordenação enquanto investimento (ao contrário do custo); e que finalmente a ‘escassez de recursos’ provocada pelo recuo dos doadores representa um elemento negativo que impulsiona a coordenação intra-humanitária. Além de todos os incentivos a coordenação intra-humanitária, os objetivos não são definidos, continuam a verificar-se desafios operacionais por haver uma ausência de liderança. Acima de tudo, a maior dificuldade é a falta de concretização das objetivos desejados que incentivam a coordenação intra-humanitária.

3.4. Considerações finais

Após 5 anos da RH este é o segundo grande teste à AH liderada pelo OCHA em cooperação com a IASC - sendo a primeira, e mais feroz, experiência da AH, no

Paquistão logo aquando a RH, em 2005. Este estudo de caso permite avaliar as expectativas criadas com um plano de AH, que atenda aos objetivos da RH.

Esta divisão do período pós-terramoto em duas fases mostra-nos a dissemelhança de atuação entre os dois momentos. Quanto aos **recursos disponíveis**, na fase inicial (A) há um forte compromisso dos doadores e uma desmedida mobilização de voluntários e recursos logo após a notícia e imagens chocantes do terramoto. Na fase seguinte (B), há uma saturação por parte dos doadores, que acabam por não cumprir o seu, elevado, compromisso e as atenções da comunidade internacional viram-se para outros países. Diminui, também na segunda fase, a quantidade de organizações e voluntários, que deixam aquém das expectativas da sua atuação. Quanto a **coordenação** intra-humanitária, na fase (A) há um ‘nivelar’ dos atores na sua atuação. Este facto advém de uma abundância inicial de recursos e da interdependência das organizações perante o cenário de destruição, onde até mesmo as organizações anteriormente presentes no terreno viram as suas infraestruturas destruídas. Os atores pendem entre a coordenação intra-humanitária representar um custo ou um investimento, enquanto na fase (B) as organizações com projetos inacabados e escassez de recursos vêm, claramente a necessidade de coordenar com base dos mecanismos de atuação eficaz, que permita satisfazer as necessidades. Relativamente a coordenação intra-humanitária entre a ONU e ONG, na primeira fase (A) há uma exclusão das ONG locais, por ausência de tradução nas reuniões de coordenação, que induz alguns atores a pensar que estas não podem fazer parte da abordagem *cluster*. Sequentemente, na fase (B), à medida que a necessidade de coordenação intra-humanitária se torna proeminente, esta fortalece-se e expande-se, depois de tantas reivindicações. Quanto à posição do **governo** na fase (A), é fortemente criticada a sua ausência, que advém da falta das respetivas infraestruturas. Na fase (B), ainda que com infraestruturas mais débeis que as OI, o governo tem uma presença mais proeminente, onde determina cortes na AH de recursos que destroem a sua economia.

O estudo, que é focalizado na coordenação intra-humanitária, transporta os parâmetros de Tomassini e Wassenhove (2009), para cada uma das fases, permitindo objetivamente analisar a questão proposta, relativa à eficácia, atendendo a coordenação intra-humanitária como elemento fundamental. Constatamos na fase (A) da ‘resposta imediata’, que se verificam como lacunas da coordenação intra-humanitária, com impacto negativo na eficácia: o fator da imprevisibilidade a falta de planeamento anterior, o ‘*branding*’, em que as organizações locais não são incorporadas, assim como

se verifica uma descentralização da AH e vários ‘desafios operacionais’ que resultam de uma fraca liderança. Na fase (B) de ‘Estabilização inicial, reabilitação e reconstrução’, verificamos: uma escassez de recursos, um contínuo desafio operacional por se verificar uma liderança fraca e por existirem dificuldades na avaliação de necessidades em traçar objetivos. Na transposição dos níveis de compromisso da coordenação por Guy Peters (1998), definimos a coordenação intra-humanitária numa fase final prática, a um 5º nível, onde existe uma procura de acordo entre as agências, que independentemente das suas diferenças, trabalham em conjunto. Na teoria, idealmente a RH seria conduzida a um 8º nível em que as prioridades são estabelecidas pela organização central, mas está provada a incapacidade da mesma. Não é igualmente alcançado o 7º nível por a organização central não ter o poder de definir o que cada organização deverá fazer. Da mesma forma podemos referir o 6º nível por apenas dispormos de uma coordenação vertical. Podemos concluir que a coordenação intra-humanitária no Haiti atinge de acordo com a classificação de Guy Peters (1998) o nível 5º. Esta conclusão deve ser considerada na sua distinção em duas fases analisadas, e ter em conta o fato que só numa fase mais avançada, verificam-se progressos. Se olhássemos a primeira fase (A) e fosse realizada uma avaliação da coordenação intra-humanitária, por exemplo entre ONU e ONG locais, esta nem digna seria do 1º nível.

Relativamente aos pilares da RH, no seu todo, verificamos a presença de todos os seus elementos constituintes. A ‘abordagem *cluster*’ está presente na liderança do OCHA em cooperação com a IASC, que progressivamente engloba as agências da ONU e ONG. Verificamos, também, em ação os mecanismos de ‘financiamento humanitário’ com CERF e ERF. Constatamos nas dificuldades a existência de ‘coordenadores humanitários’, sendo estas agências da ONU e ONG que atuam sobre a direção do OCHA. Finalmente é inegável a presença de ‘parcerias’ que integralmente se coadunam com o elemento chave da eficácia, a coordenação intra-humanitária.

Perante esta avaliação, ao reconhecer as conquistas e desafios que a eficácia, abordada através da coordenação intra-humanitária, não descoramos o facto de ainda existir um longo caminho de aperfeiçoamento da RH e da coordenação intra-humanitária. Além disto, é importante sublinhar que a AH no Haiti será sempre um desafio por se tratar de um país cronicamente empobrecido. Atendendo aos parâmetros unificadores dos Estados frágeis consolidamos a opinião de que é necessária uma forte abordagem perante as organizações humanitárias, lembrando que a ação de emergência atua sobre alicerces, muito, frágeis. Congratulamos assim, os progressos

alcançados, mas apregoamos a necessidade de a ‘abordagem *cluster*’ carecer essencialmente de uma liderança forte, com capacidade de impor decisões. Na multiplicidade de atores são essenciais as cedências e esforços feitos cumulativamente. Sendo que na ausência de um encontro de objetivos se impõe a necessidade da determinação de um equilíbrio entre as partes, que permita uma utilização de recursos consolidada e conseqüentemente eficaz. A RH apresenta-se como um processo contínuo, com um longo caminho a ser percorrido.

Conclusão:

Este estudo teve por objetivo aferir a eficácia da RH assente nos principais pilares da RH (*i.e.*, a ‘abordagem *cluster*’, o ‘financiamento humanitário’, os ‘coordenadores humanitários’ e o ‘estabelecimento de parcerias’), tendo por base a coordenação intra-humanitária alcançada entre as ONU e as ONG no terreno, avaliando-se, igualmente, o seu impacto com base no estudo do caso haitiano. A hipótese de trabalho que serviu de ponto de partida da investigação, foi formulada nos seguintes moldes, *no contexto da RH da ONU, a coordenação intra-humanitária entre essa organização e as ONG é um fator determinante para a eficácia da AH prestada no terreno.*

Focalizado na AH, o primeiro capítulo deste estudo apresenta uma definição operacional da eficácia, enunciando que a AH eficaz assenta numa utilização adequada e racional de meios e recursos, como forma de maximizar os resultados e minimizar a duplicação de esforços. A justificação da eficácia como conceito central na AH e no presente estudo, estriba-se numa abordagem quantitativa que apresenta, graficamente, a diferença entre recursos e necessidades, procurando demonstrar que a patente insuficiência de recursos conduz a comunidade internacional a, indispensavelmente, reformar a sua atuação na AH. Depois de analisados os esforços internacionais para alcançar uma AH mais eficaz, abordamos a questão da falta objetividade do conceito de eficácia. Procuramos demonstrar que a eficácia emerge do discurso humanitário como um conceito vazio, pois nunca foi alvo de conceptualização no quadro da ONU. De modo a ultrapassar essa falta de objetividade inerente à noção de eficácia, neste estudo adotamos o conceito de coordenação intra-humanitária que inclui um conjunto de atividades e estratégias, entre ONU e ONG que pretendem evitar a duplicação de esforços criando um mecanismo único de resposta. Nesta perspetiva, identificamos como elementos-caracterizadores da coordenação intra-humanitária a organização, a coesão, a informação estratégica, a harmonização de ações de controle, a gestão de responsabilidade e a interdependência.

Depois de apresentados os conceitos chave deste estudo, o segundo capítulo aborda os contributos de relatórios e documentos oficiais como ODM e *Delivering as One*, que estiveram na origem do processo que conduziu à RH. Na avaliação da estrutura tríptica da RH, verificamos a omnipresença da coordenação intra-humanitária como instrumento ao serviço da eficácia em cada pilar. Assim, na ‘abordagem *cluster*, a

coordenação intra-humanitária está presente na sua estrutura que é organizada por setores de atuação, englobando todos os atores. Relativamente aos ‘coordenadores humanitários’, esta ferramenta é essencial para garantir um estável retorno estratégico através da autoridade instituída pelo coordenador. Quanto ao ‘financiamento humanitário’, a instituição de mecanismos de financiamento comuns, visa estabelecer uma coordenação entre os doadores e incentivar a coordenação entre atores humanitários, que prosseguem os seus projetos tendo em vista objetivos comuns. Finalmente, o ‘estabelecimento de parcerias’ manifestamente estimula a coordenação formal entre as organizações, atoras da AH. Neste capítulo são ainda identificados os desafios à coordenação intra-humanitária, designadamente: a coexistência de múltiplos atores com diferentes tamanhos, estruturas organizacionais e formas de atuação, bem como, os inerentes custos e burocracia. Desde logo, este capítulo confirma, ao nível de *policy-making* a hipótese de trabalho apresentada abordando a coordenação intra-humanitária na RH, sendo esse conceito definido por mecanismos e políticas de relação entre os atores humanitários, atribuindo vantagem às ONG. Tomamos aqui como enquadramento teórico, os contributos de Guy Peters (1998) e Tomassini e Wassenhove (2009), por estes permitirem fazer uma avaliação objetiva da eficácia associada ao conceito de coordenação intra-humanitária, que será aplicada ao estudo de caso que é analisado no terceiro capítulo.

O terceiro e último capítulo, que incide sobre a prestação da AH no contexto do terramoto do Haiti em 2010, consagra um contributo para a validação da hipótese apresentada. Os dados históricos expostos, anteriores ao terramoto (12 janeiro de 2010) caracterizam o Haiti como um Estado frágil dependente de ajuda externa, politicamente instável, em que 72% da população vive no limiar da pobreza, ainda que já sob a alçada da AH. Aquando a maior catástrofe de sempre e em cenário urbano, a comunidade internacional depara-se com um panorama de atuação complexo, com uma destruição avaliada em 100% do PIB, onde o governo e as OIs já presentes no terreno precisam, de elas próprias, de serem reconstruídas.

A subdivisão do estudo de caso após o terramoto, distinguindo o período de janeiro a março, e do último até finais de 2011, possibilitou constatar a dissemelhança da adaptabilidade da RH dos primeiros três meses comparativamente aos seguintes. Com uma expectativa de coordenação intra-humanitária assente na experiência anterior de AH, a atuação do OCHA e da IASC e as suas organizações constituintes e cooperadoras, mostra-se insuficiente. As lacunas da coordenação intra-humanitária

propostos por Tomassini e Wassenhove (2009) e a escala de níveis de compromisso estabelecida por Guy Peters (1998) permitiram fazer uma avaliação detalhada da realidade.

Na primeira fase (A) denominada como ‘resposta imediata’, identificamos lacunas da coordenação intra-humanitária: o ‘*branding*’ e os ‘desafios operacionais’. Relativamente à escala de níveis de compromisso em geral, a exclusão das NGO locais na AH conduz-nos a uma classificação de coordenação intra-humanitária de 1º nível em que a decisão de atuação é independente. Relativamente à segunda fase (B), que se caracteriza pela ‘estabilização inicial, reabilitação e reconstrução’, apresentam-se como lacunas à coordenação intra-humanitária: os ‘doadores’ recuarem no compromisso assumido. Além disso, de forma contínua ainda nos deparamos com ‘desafios operacionais’. Quanto à escala de níveis de compromissos, perante os parâmetros apresentados é classificada uma coordenação intra-humanitária de 5º nível.

Os elementos avançados neste terceiro capítulo com base na aplicação das ferramentas analíticas permitem confirmar a hipótese, segundo a qual a coordenação intra-humanitária constitui um fator determinante para eficácia. Nesta perspetiva, confirmamos que a ausência de coordenação intra-humanitária resulta na ineficácia da AH. No seguimento desta lógica, enumeramos os desafios da coordenação intra-humanitária no Haiti que conduziram à ineficácia, desta vez, seguindo-se a subdivisão cronológica do estudo do terramoto no Haiti.

Na primeira fase (A), relativamente a coordenação intra-humanitária entre as agências da ONU e as ONG (sobre a qual incide a segunda parte da hipótese de trabalho), esta é diminuta. A presença de centenas de ONG no terreno provoca, literalmente, o caos, dificultando em grande escala a coordenação intra-humanitária. A ‘abordagem *cluster*’, como mecanismo de coordenação intra-humanitária da RH, demonstra não estar preparada para lidar com um grande número de ONG, ao não conseguir associar informações cedidas pelas ONG e a forma de atuação destas. A necessidade de a RH se ajustar para uma coordenação intra-humanitária mais coesa e eficaz, revê-se na criação de *baby clusters* no Haiti. A coordenação intra-humanitária é ineficaz para com ONG internacionais e inexistente para com ONG locais, por as últimas serem excluídas das reuniões de coordenação *cluster*. O analisado estudo de caso, permite na prática perceber a importância de outro ator no quadro da coordenação intra-humanitária, a saber, o governo do país anfitrião. Nesta fase o Estado haitiano assume apenas ações básicas de liderança na tentativa de se reconstruir e minimizar o

impacto negativo na economia do país provocado pela, necessária e até indispensável, AH.

Constatamos que a abundância de recursos, uma característica importante desta fase inicial, transforma a natural competitividade entre as organizações, ‘nivelando’ os intervenientes. Como corolário, a coordenação intra-humanitária não se apresenta como necessidade, mas é vista, pela maioria, como um custo. Uma mesma organização tem de responder às necessidades básicas emergentes e/ou participar nas reuniões de coordenação. Como resposta aos desafios da coordenação intra-humanitária, recorre-se no contexto haitiano ao uso de tecnologia para a avaliação de necessidades, numa abordagem ‘*bottom up*’. Esta iniciativa, porém, não conseguiu ultrapassar os referidos desafios por existirem dificuldades em incorporar as informações reunidas nas ferramentas da coordenação intra-humanitária. Ainda que esta fase contribui-se para confirmar, que dentro do pilar dos ‘coordenadores humanitários’, existe uma liderança a capacidade de homogeneizar a atuação de AH, esta mesma liderança efetua-se de forma a conduzir a uma concentração da AH em *Port-au-Prince*, com implicações negativas para o resto do país.

Na segunda fase (B), em apenas três meses após ao desastre, a comunidade internacional depara-se com uma realidade distinta a anterior que impõe uma adaptação. Denota-se um esforço no sentido de acomodar a coordenação intra-humanitária, formalmente prevista na RH, na prática da AH. Os atores envolvidos conceberam a coordenação intra-humanitária como um investimento necessário, porquanto se depararam simultaneamente com necessidades humanitárias prementes e com uma diminuição real das contribuições das organizações e dos doadores, que evidenciaram uma escassez de recursos. Esta insuficiência de recursos demonstrou que é do interesse das OI e ONG coordenar as suas ações. Perante as necessidades prementes que estavam além das capacidades de resposta individual das OI e ONG, comprova-se a interdependência destes atores suprida pela coordenação. A questão da incapacidade das OI responderem individualmente às necessidades da AH é o fundamento da RH, em que estas perante a nova realidade internacional sentem a necessidade de reformar a sua atuação, construindo uma estrutura tríptica que encerra em si a coordenação intra-humanitária, como meio rumo a eficácia.

No Haiti, constatamos uma alteração do paradigma de atuação das organizações, que clamam pela atuação do governo. O governo haitiano em resposta toma iniciativas determinantes que lhe permitem assumir o seu papel de líder na coordenação intra-

humanitária, estabelecendo parâmetros de atuação da AH e contribuindo para a sua eficácia. Na prática, vemos que só foi permitido o papel do governo haitiano como líder, quando as OI se aperceberam da sua própria incapacidade de resposta (e os seus interesses foram postos em causa).

Nesta fase (B) continuam a não existir influentes ‘coordenadores humanitários’, capazes de impor a sua liderança de forma a contribuir para uma AH mais eficaz. Podemos assim confirmar, que o caminho para uma coordenação eficaz passa por uma forte liderança, com legitimidade de impor decisões e com competência de potencializar as capacidades existentes. Na prática, tal como demonstrou o caso haitiano, a legitimidade e autoridade das organizações líderes não é reconhecida, em parte, por existir um défice democrático na estrutura organizacional da AH.

No geral, os desafios à coordenação intra-humanitária enunciados no caso haitiano são agravados pelo facto de se tratar de uma AH de emergência, que tem como fatores a ausência de planeamento, anterior ao desastre, de coordenação intra-humanitária pelos atores humanitários, é dada maior atenção a uma resposta imediata, sem uma visão a longo prazo.

Tendo por base o estudo de caso do Haiti, concluímos que a eficácia, tão apregoada nos discursos humanitários, apresenta-se como um conceito destituído de objetividade, em que não são determinados os parâmetros e meios de este ser avaliado e alcançado. Neste estudo constatamos que a eficácia é geralmente tomada como um fim em si mesmo da AH, e não um verdadeiro meio para se alcançar o sucesso no quadro da AH. Com a ajuda de contributos analíticos que foram aplicados ao caso haitiano, procuramos ultrapassar o discurso ‘vazio’ da eficácia, determinando a coordenação intra-humanitária como o principal instrumento para uma AH eficaz. Desta forma, a coordenação intra-humanitária deve ser vista como fator determinante para alcançar a eficácia, que deve caracterizar a AH.

Após este exaustivo estudo, validamos a hipótese apresentada, que demonstra, portanto, a coordenação intra-humanitária como fator determinante para uma AH eficaz, sendo certo que a ausência dessa coordenação resulta, em regra, na prestação de uma AH ineficaz.

Bibliografia

Documentos Oficiais e relatórios:

Aid, E. C. H., s.d. *Haiti Before the Earthquake*. [Online]
Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/Haiti_paper_01102010.pdf
[Acedido em 9 Setembro 2012].⁷

Aid Effectiveness 2005-10:Progress in implementing the Paris Declaration. Busan, Korea. 2005

European Commission Humanitarian Aid, s.d. *Haiti Before the Earthquake*. [Online]
Available at: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/Haiti_paper_01102010.pdf
[Acedido em 9 Setembro 2012].

IASC, *Terms of reference*, 2008

JIU/Rep/2012/11 Financing for humanitarian operations in the united nations system.

Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris: OECD. 2005

S/2010/200 | 22 Feb 2010 Relatório do Secretário-Geral sobre missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti.

OCHA, 2007. *What is CERF?*. [Online]
Disponível em: <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/tabid/3534/language/en-US/Default.aspx>
[Acedido em 2012 Maio 8].

Fórum de Alto Nível, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, OECD, 2 Março 2005.

High-Level-Panel, 2006. *Delivering as One. Report of the Secretary-General's High Level Panel on UN System-Wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*, New York: United Nations.

JIU/REP/2006/5, 2006. *Towards a United Nations Humanitarian Assistance Programme for Disaster Response and Reduction, Lessons learned from the Indian Ocean Tsunami disaster*", s.l.: s.n.

UNDP, 2010. *Haiti. One year later.*, Port-au-Prince, Haiti.: UNDP.

UNICEF, 2010. *UNICEF humanitarian action. Report 2010*. New York: UNICEF.

United Nations Development Programme, 2009. *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, New York: Palgrave Macmillan

Livros e capítulos

Bellamy, A. J., 2009. *Responsability to Protect*. Cambridge: Policy Press.

Costa, J. A. & Melo, A. S., 1998. *Dicionário da Língua portuguesa, Dicionário Editora 8.ª Edição*. Porto: Porto Editora.

Cavallo, E. A., Powell, A. & Becerra, O., 2010. *Estimating the direct economic damage of the earthquake in Haiti*, s.l.: Inter-American Development Bank .

Cruz, C. J. M., 2011. *Crises humanitárias, os media e a política externa*, Braga: Universidade do Minho.

George, A. L. & Bennett, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the social sciences*. Cambridge: BCSIA.

Girard, P., 2010. *Haiti: The Tumultuous History - From Pearl of the Caribbean to Broken Nation*. New York: Palgrave Macmillan.

Guedes, R., 1996. *Cândido de Figueiredo. Grande dicionário da língua portuguesa.. 25ª ed*. Lisboa : Bertrand Editora.

Miranda, J., 2004. *Curso de Direito Internacional Público*. Estoril: Principia .

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais 2 ed.*, Lisboa: Gradiva.

Tomasini, R. & Wassenhove, L. V., 2009. *Humanitarian Logistics*. New York: Palgrave Macmillan.

Artigos e papers

Adinolfi, C., Bassiouni, D. S., Lauritzsen, H. F. & Williams, H. R., 2005. *Humanitarian Response Review*, New York and Geneva: United Nations.

Balcik, B. et al., 2009. Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. *International Journal of Production Economics*.

Bhattacharjee, A. & Lossio, R., 2011. *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake.*, s.l.: s.n.

Boyd, C., 2010. USHAHIDI: CITIZEN REPORTING AND THE HAITIAN RELIEF EFFORT. *Discovery News*, 19 Janeiro.pp. <http://news.discovery.com/tech/ushahidi-citizen-reporting-and-the-haitian-relief-effort.html>.

Burkle-Jr, F. M., Redmond, A. D. & McArdle, D. F., 2012. An authority for crisis coordination and accountability. *The Lancet*, Volume Vol 379, pp. 2223-2225.

Carbone, M., 2008. Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development.. *Journal of European Integration*, Volume 30:3, pp. 323-342.

Carbone, M., 2009. *Desperatly seeking policy Coherence - Aid and Security in the development policy of the european union*, Florence: European Report on Development.

Charles, A. & Lauras, M., 2011. *An enterprise modelling approach for better optimisation modelling: application to the humanitarian relief chain coordination problem*, France: Springer

Collier, P. & Dollar, D., 2000. *Can the World cut Pover in Half? How Policy REform and Effective Aid Can Meet International Development Goals*, s.l.: The World Bank Development Research Group.

Crane, K., Dobbins, J. & Miller, L. E., 2010. *Building a More Resilient Haitian State*. California,USA: RAND Corporation.

- Currion, P. & Hedlund, K., 2011. Strength in numbers: catching up on a decade of NGO coordination. *Humanitarian Practice Network, Number 49*, 24-26 Janeiro.
- Darcy, J. & Charles-Antoine, H., 2003. Humanitarian needs assessment and decision-making. *Humanitarian Policy Group, Setembro*.p. Number 13.
- Diprizio, R., 2007. Adverse effects of humanitarian aid in complex emergencies. *Spring*, Volume 10 nr1, pp. 97-106.
- Eberwein, W.-D., 2009. *The UN Reform of the Humanitarian System*, Grenoble Cedex: Institut d'Etudes Politiques Grenoble.
- Fengler, W. & Kharas, H., 2010. *Delivering Aid Differently: Lessons from the Field*. Washinton,USA: Brookings Institution Press.
- Fielding, D., McGillivray, M. & Torres, S., 2006 . *A Wider Approach to Aid Effectiveness*, Helsinki : UNU-WIDER .
- Fielding, D., McGillivray, M. & Torres, S., 2006. *A Wider Approach to Aid Effectiveness. Correlated Impacts on Health, Wealth, Fertility and Education.*, s.l.: UNO-WIDER.
- Garder, T. F. & Gardner, A., 2008. *Haiti in the Balance : Why Foreign Aid Has Failed and What We Can Do About It*. Washinton. DC: Brookings Institution Press .
- Globa humanitarian Assistance, 2012. *Report 2012*, UK: Development Iniciatives.
- Goyet, C. d. V. d. & Morinière, L. C., 2006. *The role of needs assessment in the tsunami response.*, London : Tsunami Evaluation Coalition.
- Grünewald, F., Binder, A. & Georges, Y., 2010. *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*, Haiti: Groupe U.R.D & GPPI.
- Haiti-Special-envoy, 2011. *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake.*, New York: Office od the Special Envoy For Haiti..
- Hidalgo, S. & Théodate, M. P., January 2011. *Inter-agency real time evaluation of the humanitarian response to the earthquake in Haiti*, Haiti: IASC.

Harmer, A., 2008. Integrated Missions: a threat to humanitarian security?. *International Peacekeeping*, Volume 15:4, pp. 528-537.

Holland, D. & Velde, D. W. t., 2012. *The effects of EU aid on receiving and sending countries. A modelling approach.*, s.l.: ODI & NIE & SRO .

IASC, 2006. *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response.*, s.l.: IASC.

International, O., 2010a. *Reconstructing Haiti*, s.l.: Oxfam Briefing Note.

International, O., 2010b. *Haiti: A Once-in-a-Century Chance*, s.l.: Oxfam Briefing note.

Jubilut, L. L., 2008. A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária Internacional. *Carta Internacional*, pp. 38-41.

Jury, A. & De Maio, G., 2007. Cluster approach - a vital operation tool. *Forced Migration review. Humanitarian Reform: fulfilling its promise?*, December, Volume 29, pp. 37-38.

Kaldor, M., 2006. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 2^a ed. ed. s.l.:Cambridge: Polity Press.

Kenny, C., 2006. *What is effective Aid? How would donors allocate it?*, s.l.: World Bank Policy Research.

Kent, R., 2003. Humanitarian dilemmas in peace and war. *Conflict, Security & Development*, pp. 437-446.

Soddard, A. et al., 2007. *Cluster Approach Evaluation report*, London: Overseas Development Institute.

Sommers, M., 2000. *The Dynamics of Coordination*, Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies.

Special-Envoy-For-Haiti, 2011. *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake.*, NY, USA.: United Nations Office of the Special Envoy for Haiti.

- Stephenson Jr, M., 2006. Toward a Descriptive Model of Humanitarian Assistance Coordination. *International Journal of Voluntary and Non profit Organizations*, Março, Volume 17, pp. 41-57.
- Stephenson Jr., M. & Schnitzer, M., 2009. Exploring the Challenges and Prospects for Polycentricity in International Humanitarian Relief. *American Behavioral Scientist*, Volume 52, pp. 919-932.
- Stephenson, M., 2005. Making humanitarian relief networks more effective: Operational coordination, trust and sense-making. *Disasters* 29, pp. 337-350.
- Stobbaerts, E., Martin, S. & Derderian, K., 2007. Integration and UN humanitarian reforms. *Forced Migration review. Humanitarian Reform: fulfilling its promise?*, December, pp. 18-20.
- Stoddard, A., Haver, K. & Harmer, A., 2007. *Humanitarian Financing Reform*, s.l.: odi.
- Stoianova, V., 2010. *Donor Founding in Haiti*, UK: Global Humanitarian Assistance .
- Stoianova, V., 2012. *Private Founding. An emerging trend in humanitarian donorship*, s.l.: Global Humanitarian Assistance.
- Stumpfenhorst, M., Stumpfenhorst, R. & Razum, O., 2011. *The UN OCHA cluster approach: gaps between theory and practice*, s.l.: Springer.
- Tataryn, M. & Blanchet, K., 2012. *Evaluation of Post-Earthquake Physical Rehabilitation Response in Haiti, 2010 – a systems analysis.*, London: ICED Research Report.
- Taylor, G. et al., 2012. *The State of Humanitarian System*. London: ALNAP.
- Thomas, A. S. & Kopczak, L. R., 2005. *From Logistics to Supply Chain Management: the path forward in the Humanitarian sector.*, s.l.: Fritz Institute.
- Thomaz, O. R., 2010. O terramoto no Haiti, o mundo dos brancos e o lougawou.. *Novos Estudos*, Março, pp. 23-39.
- Vaux, T., 2007. Humanitarian trends and dilemmas. *Development in Practice* , pp. 240-254.

Vieira, A. V. G. & Lange, S. K., 2012. 'Beyond continuity: Analysis of the effects of the first Trio Presidency on Policy Coherence for Development. *European Integration online papers*, Volume 16, p. Artigo 14.

Walker, P. & Pepper, K., 2007. The state of humanitarian funding. *Humanitarian Reform: fulfilling its promise?*, Novembro, pp. 33-35.

Weiss, T. G., 1998. Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform?. *Security Dialogue*, Volume 29, pp. 9-23.

Wong, J., 2012. *Humanitarian Coordination and Response: International Partnerships in Face of Natural Disasters*, Pennsylvania: University of Pennsylvania.

Outras Fontes

Amado, L., 2002. *International Conference on Financing for Development*. [Online]
Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/>
[Acedido em 25 junho 2012].

Anon., 2010. *Estonian Experts Evaluated Use of Humanitarian Aid in Haiti*. [Online]
Disponível em: <http://www.vm.ee/?q=en/node/9679>
[Acedido em 17 Julho 2012].

Bunz, M., 2010. *In Haiti earthquake coverage, social media gives victim a voice..*
[Online]
Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/media/pda/2010/jan/14/socialnetworking-haiti>
[Acedido em 28 Novembro 2012].

Bush, G. W., 2002. *International Conference on Financing for Development*. [Online]
Disponível em: <http://www.un.org/ffd/statements/usaE.htm>
[Acedido em 25 junho 2012].

Corruption index 2009. [Online]

Available at:

http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table
e [Acedido em 15 10 2012].

Devex, 2012. *HOW SHOULD POVERTY BE MEASURED?*. [Online]
 Disponível em: http://www.devex.com/en/news/blogs/how-should-poverty-be-measured-2?blog_id=the-development-newswire&mkt_tok=3RkMMJWWfF9wsRoivKrMZKXonjHpfsX56OQrWKWg38431UFwdcjKpmjr1YEIScp0dvycMRAVFZl5nQhdDOWN
 [Acedido em 1 Agosto 2012].

Division, U. N. S., 2012. *UN Data A world of information*. [Online]
 Disponível em: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Haiti#Summary>
 [Acedido em 27 Setembro 2012].

Evans, A., 2012. *The Staggers*. [Online]
 Available at: http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2012/04/aid-target-development-debate%26utm_source=newsletter%26utm_medium=email%26utm_campaign=20120430
 [Acedido em 30 Abril 2012].

Global Humanitarian Action. “Defining Humanitarian aid” [Online]
 Disponível em: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid>
 [Acedido em 10 agosto 2012].

GlobalHumanitarianAssistance, s.d. *Haiti, Country profile*. [Online]
 Disponível em: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/haiti>
 [Acedido em 27 Setembro 2012].

GlobalHumanitarianPlatform, 2006. [Online]
 Disponível em: <http://www.globalhumanitarianplatform.org/ghp.html>
 [Acedido em 19 Setembro 2012].

GlobalHumanitarianPlatform, 2007. *Principles of Partnership, A statement of commitment*. [Online]
 Disponível em: <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html>
 [Acedido em 19 Setembro 2012].

GIRIDHARADAS, A., Março, 13 2010. Africa’s Gift to Silicon Valley: How to Track a Crisis. *New York Times*. Disponível em:
<http://www.nytimes.com/2010/03/14/weekinreview/14giridharadas.html>

Found, H. I., 2012. *Press release: HIF*. [Online]

Disponível em: <http://us2.campaign-archive2.com/?u=7bc6092156615d8caebaeaab8&id=2ac9e7d98a&e=d211fa6a46>
[Acedido em 25 Agosto 2012].

Heffernan, M., 2012. *Dare to disagree*. [Online]

Disponível em: http://www.ted.com/talks/margaret_heffernan_dare_to_disagree.html
[Acedido em 20 Agosto 2012].

Holmes, J., s.d. [Online]

Disponível

em: <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CGAQFjAB&url=http%3A%2F%2FOchaonline.un.org%2FOchaLinkClick.aspx%3Flink%3Docha%26docId%3D1074274&ei=Cw81UOq4CtS6hAfDnIHYAQ&usg=AFQjCNHoTK1AFVqyaF-lje6CyTf8ciYqJA&sig2=xA0-urVfC31WQH-8GXfBV>
[Acedido em 22 Agosto 2012].

IASC, s.d. *Humanitarian Coordination Competencies*. [Online]

Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsidi-common-default&sb=77>
[Acedido em 19 Setembro 2012].

ICVASEcretariat, s.d. *IASC working group 62nd Meeting, Retreat on "Better Humanitarian Response"*. [Online]

Disponível em: <http://www.icva.ch/doc00001438.html>
[Acedido em 19 Setembro 2012].

Iniciative, I. A. T., s.d. *ABOUT IATI*. [Online]

Disponível em: <http://www.aidtransparency.net/about>
[Acedido em 19 Setembro 2012].

Institute, G. P. P., s.d. [Online]

Disponível em: http://www.gppi.net/focus_areas/humanitarian_assistance/
[Acedido em 15 Setembro 2012].

Interaction, 2012. *InterAction*. [Online]

Disponível em: <http://www.interaction.org/article/un-haiti-call-increased-funding->

humanitarian-aid

[Acedido em 5 Abril 2012].

Kaldor, M., 2009. *New Wars. Counter-insurgency or human*. [Online]

Disponível em: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Special-Reports/Special-report-Who-is-the-enemy/New-wars>

[Acedido em 20 Setembro 2012].

Transparency International, 2012. *How would you define corruption*. [Online]

Disponível em:

http://www.transparency.org/howeare/organisation/faqs_on_corruption/2/

[Acedido em 15 10 2012].

Global humanitarian Assistance, *Data&Guides*. [Online]

Disponível em: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions>

[Acedido em Setembro 19 2012].

Global humanitarian Assistance. *Haiti, Country profile*. [Online]

Disponível em: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/haiti>

[Acedido em 27 Setembro 2012].

MINUSTAH United Nations Stabilization Mission in Haiti. [Online]

Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

[Acedido em 21 Setembro 2012].

Sistenich, V., 2012. *HPCR Research Harvard University*. [Online]

Disponível em: <http://hpcrresearch.org/blog/vera-sistenich/2012-07-06/briefing-note-un-integration-humanitarian-coordination-policy-consider>

[Acedido em 19 Setembro 2012].

Tan, V., 2005. *Ogata calls for stronger political will to solve refugee crises*. [Online]

Disponível em: <http://reliefweb.int/report/afghanistan/ogata-calls-stronger-political-will-solve-refugee-crises>

[Acedido em 2012 Abril 23].

TransparencyInternacional, 2012. *How would you define corruption..* [Online]

Disponível em::

http://www.transparency.org/howeare/organisation/faqs_on_corruption/2/

[Acedido em 15 10 2012].

UK, S. t. C., 2010. *Policy Brief:. Haiti's children.* [Online]

Disponível em:<http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/policy-brief-haitis-children>

[Acedido em 27 Setembro 2012].

UN Data, [Online] Disponível em:<http://data.un.org/Search.aspx?q=haiti+2009>
consultado em 17 de Outubro de 2010.

UNDG, s.d. *Resident Coordinator System.*

Disponível em: <http://www.undg.org/index.cfm?P=5>

[Acedido em 2012 Setembro 2012].

UNOCHA. [Online]

Disponível em:<http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/overview>

[Acedido em 21 12 2012].

UNHCR., 2012. *UNHCR urges support for Sudan refugees.* [Online]

Disponível

em:<http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/01/201212781119870570.html>

[Acedido em 28 Janeiro 2012].

WASHCluster, s.d. *Humanitarian Reform & the cluster approach.* [Online]

Disponível em:<http://www.washcluster.info/?q=content/humanitarian-reform-cluster-approach>

[Acedido em 2012 Setembro 2012].

WFP, s.d. *Humanitarian Response Depot.* [Online]

Disponível em: <http://www.hrclab.eu/>

[Acedido em 21 Setembro 2012].

World Bank, *Definitions of Fragility and Conflict.* [Online]

Disponível

em:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTL>

[ICUS/0,,contentMDK:22230573~pagePK:64171531~menuPK:4448982~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html](#)

[Acedido em 2012 Setembro 27].

working_Group, I., 2008. *Terms of Reference and action procedures*. [Online]

Disponível em:

<http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.humanitarianinfo.org%2Ffiasc%2Fdownloadaddoc.aspx%3FdocID%3D3031%26type%3Dpdf&ei=A8FRUKO-B8SThgfXhIHQAQ&usg=AFQjCNFmakeRStgSKkuaji1CwFrkXwrA&sig2=yD9WegXr7--hg>

[Acedido em 10 Setembro 2012].

Entrevistas

Barbosa, T., 2012. *Departamento de Emergência AMI* (28 Novembro 2012).

Rosária Salgueiro. 24 Novembro 2011 para jornal *DICA*.

Saruga, I., 2012. *Departamento de Emergência da AMI* (27 Novembro 2012 em Lisboa)

Entrevista Nº 1 *Membro do Staff da ONU que esteve presente no ONU e participou no relatório de avaliação da ação humanitária no Haiti*, (19 de Fevereiro de 2012 em Genebra)

Entrevista Nº 2 *Membro da Organização do ILO esteve presente no Haiti nas primeiras horas de atuação da ONU*, (15 de Janeiro de 2012 em Genebra)