

Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global*

Concepts and practices of Latin American humanitarian
action in the context of global securitization



Monica Hirst

ABERTURA

No tempo presente, a securitização corresponde a uma faceta já plenamente instalada no sistema da ajuda internacional. Se bem as motivações estratégicas sejam de pouca novidade no cotidiano do dar-e-receber entre o Norte e o Sul, seu impacto sobre a ajuda humanitária expandiu-se a partir das repetidas ações de intervenção militar sob a égide das potências mundiais e/ou de organismos multilaterais. Neste quadro, contraiu-se o espaço e desvirtuou-se o sentido da ajuda para o desenvolvimento (AOD) e, por vezes, da cooperação Sul-Sul (CSS). Além de constranger a autonomia do Sul, a securitização

condiciona suas capacidades e atrofia seus atributos inovadores¹.

* Este artigo é produto do projeto «Innovaciones Conceptuales y practicas de la Cooperación Sur-sur Latino Americana», sob minha direção na Universidade Nacional de Quilmes. Agradeço ao Instituto de Estudos de Conflitos e Assistência Humanitária (IECAH) em Madrid pela sua acolhida em setembro-outubro de 2016, que me proporcionou a oportunidade de pesquisa de campo e intercâmbio de ideias essenciais para a sua elaboração deste texto.

** Agradeço a Livia Liria Avelhan por seu trabalho como assistente de pesquisa.

¹ Compreende-se a securitização como um processo de irradiação que extrapola o âmbito dos Estados, ativado pela identificação de ameaças que justificam políticas e práticas para

Neste artigo, busca-se abordar esta realidade desde um prisma latino-americano, tendo em vista o crescente aporte da região em ações humanitárias, em cenários de agudas necessidades produzidas por conflitos e/ou desastres socio-ambientais. Procura-se averiguar se esta presença revela especificidades no mundo em desenvolvimento e no sistema humanitário global. Com tal intuito, será elaborada uma caracterização geral acompanhada por uma tipologia que sugere um elenco de motivações e vetores políticos que dão forma e conteúdo às iniciativas humanitárias latino-americanas. Foram selecionadas seis trajetórias consideradas emblemáticas, apresentadas em pares: Argentina e Brasil, Cuba e Colômbia e Chile e México. Cabe frisar que essa tipologia não ignora complexidades e diversidades, apenas oferece uma sistematização dos marcos políticos que explicam condicionamentos e opções, com base em experiências latino-americanas recentes.

O trabalho de pesquisa para a elaboração deste texto esteve baseado em três tipos de fontes: i) materiais técnicos produzidos por organizações, governos e centros de pensamento, ii) informações, relatos e análises veiculados pela

conter e/ou prevenir as mesmas. Sua utilização neste texto segue as premissas cunhadas e revisitadas pela escola de Copenhague (Waever, 1995; Buzan e Waever p.71-6, 2003).

mídia e a literatura acadêmica, iii) entrevistas com especialistas, funcionários de governos, organizações multilaterais e ativistas de organizações não governamentais (ONGs)².

I.- O CONTEXTO GLOBAL DE NORTE A SUL

As ações humanitárias internacionais estiveram permeadas por embates políticos e contradições éticas que acompanham a própria história das relações internacionais, muito especialmente a tensão entre a noção de responsabilidade coletiva e as assimetrias Norte-Sul. Em termos político-normativos, esta agenda apresenta uma trajetória que se estende desde o imperialismo do século XIX, o pós-colonialismo e a configuração do Direito Humanitário Internacional ancorado no Sistema Multilateral do século XX, até o intervencionismo liberal do século XXI (Eberwein e Reinalda,

² A lista de entrevistados compreende: Bruno Ayllón Yago Aparicio; Cristina Churruga; Carlos Alberto Santos Cruz; Alejandro Daneri; Antonio Donino; Gabriel Fuks; Itziar Ruiz Gimenez; Carmen Suarez-Llanos Gonzalez; Marissa Gonzales; Rafael Hernandez; Barbara Mineo; Cecile Moliner; Graciela Rico Perez; Rafael de Prado Pérez; Gonzalo Retamal; Martin Revero; Francisco Rey; Milton Rondó; José Antonio Sanahuja, Juan Solchaga e Jesus Nuñez Villaverde.

2016, Barnett, 2011). A partir do fim da Guerra Fria, configura-se uma agenda humanitária internacional dominada pelos atores governamentais e privados dos poderes ocidentais, fundamentada em valores altruístas, de compaixão e/ou intenções civilizatórias aplicadas a contextos de extrema vulnerabilidade no mundo em desenvolvimento. Neste mesmo quadro ganham lugar os conceitos de soberanias periférica e/ou compartilhada e o princípio da responsabilidade de proteger (R2P) (Krasner, 2005, Bâli e Rana, 2012). Este último nasce da consideração de que a soberania é uma responsabilidade e não um direito, sustentando-se que os Estados incapazes de se protegerem os seus cidadãos de ações de genocídio, limpeza étnica, guerras e crimes contra a humanidade, devem recorrer à comunidade internacional. Caso isto não ocorra, cabe à comunidade internacional assumir a responsabilidade de atuar para proteger a integridade da população atingida. Esta formulação- amplamente aceita pelos poderes ocidentais e organismos multilaterais- foi cunhada em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, representando *de facto* uma nova roupagem normativa para a intervenção humanitária (Thakur, 2007).

A definição da intervenção humanitária como uma responsabilidade global, estimulou no Sul

concepções que evocam posturas coletivas alternativas. Mencionam-se os princípios do humanitarismo solidário, o da não indiferença e mesmo a efêmera proposição da responsabilidade *ao* proteger; todos com o intuito de atenuar, conter ou rejeitar receitas intervencionistas em contextos de emergência humanitária. O conceito da não indiferença foi aplicado formalmente, pela primeira vez em 2002, na Carta Constitutiva da União Africana (UA) ao atribuir a este organismo regional o direito de intervir em qualquer de seus Estados-membros, uma vez verificadas certas circunstâncias, tais como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Durante o governo Lula, o Brasil também passou a utilizar a ideia de não indiferença para referir-se à atuação brasileira na resolução de conflitos (através de negociação ou participação em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo), considerando o princípio de consentimento da outra parte (Hermann, 2011). Por sua vez, o conceito de responsabilidade *ao* proteger relaciona-se a ponderações, advindas principalmente de países do Sul e com participação ativa do Brasil, para matizar a implementação da R2P³. Dessa forma, o conceito de responsabilidade *ao*

³ Este conceito foi proposto pela primeira vez em 2011, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU,

proteger enfatiza o uso limitado da coerção, a preferência por meios pacíficos de resolução de conflitos e a autorização do Conselho de Segurança para o uso da força (Kenkel e De Rosa, 2015, Kenkel e Stefen, 2016).

Sob os efeitos da securitização

A securitização da ajuda internacional ganhou novo impulso a partir do 11 de setembro de 2001, quando a «guerra contra a pobreza» passou a estar associada à «guerra contra o terror» (Easterly, 2016). Observa-se, desde então, um aprofundamento do nexo entre intervenções militares e crises humanitárias, estimulado por uma agenda de ameaças globais que justificam respostas violentas com impacto direto sobre populações civis. Também se tornou frequente a inclusão de procedimentos e enfoques militarizados no atendimento a situações de emergência humanitária, seja por suas vantagens logísticas ou por desvios motivacionais que passaram a limitar o sentido apolítico da ação humanitária.

O *nexus* segurança-assistência humanitária pode produzir-se de distintas formas com consequências diversas. Uma possibilidade se refere à utilização de métodos e recursos securitizados para lidar com crises

humanitárias, sejam estas causadas por desastres naturais ou conflitos e guerras. Neste caso, o risco maior se dá a partir de distorções nas quais os meios que terminam afetando os fins da ajuda humanitária⁴. Outro cenário refere-se às intervenções que obedecem a motivações estratégicas e resultam em crises humanitárias. Os casos mais dramáticos nos anos recentes são os do Afeganistão, Iraque e Síria. Nestes casos, atores políticos, militares e econômicos que dominam a cena, assumem diretamente ou por via multilateral o controle das ações humanitárias. Em todos os casos, a securitização das ações humanitárias implicou uma nova articulação entre paz, segurança e desenvolvimento, em detrimento das premissas da segurança humana (Sanahuja e Schunemann, 2012, 25). Além de aprofundar uma visão estereotipada dos segmentos mais vulneráveis do mundo em desenvolvimento, a securitização atrofia o sentido magnânimo das ações humanitárias praticadas em nome de ideais liberais.

A atenção concentrada nos Estados frágeis (rotulados por vezes como falidos) por serem

durante os debates acerca da intervenção militar na Líbia.

⁴ A literatura sobre este tema é extensa e de grande riqueza analítica. Dentre os vários escritos, destacam-se: Pérez de Armiño e Mendia Azcue, 2013; Churrua, 2016; Giménez Pardo, 2017; Sabage e Muggah, 2012; Donini et al., 2006; Kent et al., 2016; Barnett e Weiss, 2008.

considerados espaços potenciais de acolhimento do terrorismo internacional, esteve legitimada por um novo consenso compartilhado por governos, instituições multilaterais, organizações sociais e fundações privadas.

A informação sistematizada pelo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre ajuda internacional é contundente quanto à importância dos países receptores identificados como territórios de ações terroristas ou que foram alvos de intervenções militares desde 2002. Desde esta data, os números e atores relacionados à assistência humanitária cresceram vertiginosamente ao redor de conflitos civis (recorrentes e/ou prolongadas), crises e/ou desastres socioambientais severos. Seguindo esta lógica, em 2015, os dez principais destinos da ajuda humanitária internacional foram: Síria (12,5%), Iêmen (9,1%), Jordânia (5,6%), Sudão do Sul (5,5%), Iraque (5,2%), Palestina (5,2%), República Democrática do Congo (5%), Líbano (4,8%), Etiópia (3,6%) e Nepal (2,7%) (Development Initiatives, 2017).

Desde 2012, os recursos destinados para assistência humanitária aumentaram em 50%, alcançando, em 2016, a cifra recorde de 28 bilhões de dólares (IECAH e MSF, 2016, 13). Neste mesmo ano, o

número de pessoas a serem atendidas pela assistência humanitária alcançou a cifra de 125 milhões (OCHA, 2016). A maior incidência de crises humanitárias é causada por conflitos, cujo impacto tanto se dá localmente como se translada geograficamente com o massivo deslocamento das populações afetadas⁵. Dados fornecidos pelo ACNUR revelam que, só no ano de 2015, 12,4 milhões de pessoas foram deslocadas por razão de conflitos violentos. Considerando-se as informações de anos anteriores, chega-se ao número total de 65,3 milhões de deslocados devido a conflitos violentos (UNHCR, 2016). Este cenário convive com as emergências humanitárias causadas por desastres socioambientais, resultantes de fatores climáticos e meteorológicos⁶.

Frente a esta realidade a comunidade internacional vem procurando construir um novo «pacto global» que almeja um humanitarismo mais efetivo e reduza a vulnerabilidade das populações afetadas por contextos de conflito e desastres. Neste contexto, acreditou-se que a Cúpula Mundial Humanitária (2016) reali-

⁵ Em 2015, existiam 83 zonas de tensão responsáveis por deslocamentos forçados; 36 na África, 20 na Ásia, 11 no Oriente Médio, 11 na Europa e 5 na América (Peiró et al., 2016).

⁶ Em 2015, foram registrados 361 desastres naturais que afetaram 102 milhões de pessoas em 114 países (OCHA, 2016).

zada em Istambul conduziria a um ponto de inflexão nesta direção. Um abrangente conjunto de expectativas previa: estabelecer um novo marco consensual em torno do direito humanitário internacional, consolidar um sistema humanitário, estimular práticas inovadoras, assegurar compromissos financeiros substantivos que reduzissem o fosso entre necessidades e possibilidades de assistência e promover mecanismos de fortalecimento das capacidades nacionais/locais para prevenir, manejar e responder a situações de crises. O evento foi concebido como a culminação de um amplo esforço de consultas entre atores políticos, organizações multilaterais e filantrópicas e meios acadêmicos, alimentado por uma sequência de encontros internacionais em torno das premências de um sistema humanitário globalizado⁷. Com este intuito, foram revisitados os princípios básicos da assistência humanitária – independência, imparcialidade e neutralidade – ampliando-se o escopo político e

operacional em torno do que se chamou um grande barganha⁸.

De fato, as intenções (re)fundacionais manifestadas em Istambul não foram suficientes para promover uma mudança no jogo de poder que condiciona o dia a dia da ajuda humanitária mundial. Manteve-se inalterada a dinâmica na qual agências baseadas no Norte determinam os padrões e as normas operacionais sem que a entrada de novos membros implicasse maiores mudanças (Kent et al., 2016). A reunião de Istambul apenas tangenciou as falhas mais preocupantes do sistema, quais sejam, sua capacidade de resposta à presente escalada de emergências e a garantia de respeito e cumprimento do Direito Internacional Humanitário. De acordo com vozes críticas, faltou profundidade, abrangência e atualidade (IECAH e MSF, 2016; Aneja, 2016). Também foi questionado o círculo fechado dentro do qual foi construído o consenso que colocou à margem os poderes emergentes crescentemente engajados em *praxis* humanitária⁹.

Outra fonte de expectativas para mudanças nas práticas de cooperação para o desenvolvimento e de

⁷ Menciona-se a Conferência para Redução de Riscos de Desastres (maio de 2015), de Desenvolvimento Sustentável (setembro de 2015), de Mudança Climática (novembro a dezembro de 2015), de Refugiados (março de 2016) e a Conferência Internacional da Cruz Vermelha (dezembro de 2015).

⁸ O conteúdo desta proposta foi resultado de um conjunto de ideias e prescrições coordenadas por um colegiado conformado pelos 15 principais doadores e 15 principais receptores de assistência humanitária.

⁹ Entrevista da autora.

assistência humanitária tem sido os Objetivos de Desenvolvimento sustentável 2030 (ODS) sucedâneo dos Objetivos do Milênio (ODM). A formulação de políticas e programas de ação das agências de cooperação, dos organismos multilaterais e das ONGs voltadas para «contextos frágeis» está associada a um abrangente compromisso global para combater as carências sociais, econômicas, ambientais e humanitárias mundiais¹⁰. Em ambos conjuntos de objetivos a cooperação internacional e a ajuda humanitária, além de receberem atenção específica (objetivos n. 8 das ODM e n.17 da ODS), assumem um sentido transversal para o cumprimento do conjunto de metas estabelecidas. Não são menores os riscos de que este venha a ser um novo involucro normativo de um sistema que reproduz suas próprias ineficiências. O impacto deste processo não se restringe ao âmbito dos doadores do Norte e das instituições multilaterais que dominam a cena; alcança também os cooperantes do Sul, rotulados como doadores emergentes, doadores não-CAD, não-tradicionais ou não-ocidentais.

¹⁰ Sobre os ODM, ver mais em <<http://www.un.org/millenniumgoals>>. Acesso em: 15 jun. 2017. Sobre os ODS, ver mais em <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 15 jun.2017.

A diversidade do Sul

A inclusão de ações que buscam fortalecer capacidades de programas de cooperação Sul-Sul implica o empenho de preservação do poder de agenda sobre estas iniciativas e de sua associação aos cânones da cooperação horizontal. Procura-se vincular este tipo de iniciativa às agendas de apoio e intercâmbios de capacidades a partir de experiências próprias de crises humanitárias, sejam estas produzidas por conflitos ou por desastres socioambientais.

Examinar a diversidade de modalidades de cooperação e participação de países do mundo em desenvolvimento em crises humanitárias significa lidar com a controvérsia sobre a natureza das ações consideradas estritamente de cunho humanitário. A crescente valorização de campos de atuação vinculados às condições de resiliência e de prevenção de realidades que geram crises humanitárias implica identificar pontes entre a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento. De fato, torna-se nebulosa a diferenciação entre cooperação para o desenvolvimento e o que se rotula atualmente como assistência humanitária sustentável (IECAH e MSF, 2016). Esta imprecisão suscita diferenciações entre os segmentos do Norte e do Sul e também dentro do próprio mundo em desenvolvimento. Ademais o papel desempenhado pelos países do Sul

em contextos humanitários severos está determinado pela atuação dos mesmos no Sistema da Cooperação Internacional. Nos anos recentes, foi relevante o impacto da presença dos poderes emergentes do Sul nos organismos multilaterais tanto a partir da injeção de recursos, do sentido inovador de suas ações e da «mexida» política nos parâmetros normativos dominantes nestes âmbitos¹¹.

Entre os países do Sul, observa-se ademais uma diversidade de opções que independem de preferências de ação ou orientações políticas. Em áreas fortemente afetadas por realidades de conflitos, que convivem com constantes fluxos de emigração forçada e severas e sistemáticas carências que afetam a sobrevivência coletiva, o compromisso com ações humanitárias não constitui uma escolha, mas sim um fato cotidiano. Inclusive, em alguns países como Jordânia, Líbano e Quênia, as informações sobre ajuda humanitária recebida se destinam mais a este tipo de impacto do que a necessidades próprias. A recente securitização da assistência humanitária ao exacerbar a subordinação das carências do Sul à geopolítica, mundial, aprofunda as diferenças entre os países em desenvolvimento. Este cenário de contrastes explica a menor visibilidade da América Latina nos debates globais sobre

ajuda humanitária; um reflexo da articulação secundária da região com o processo de securitização da política mundial (Hirst,2008). Compreende-se ademais sua presença periférica e fragmentada na Cúpula de Istambul.

II.- AMÉRICA LATINA E A SECURITIZAÇÃO

Para a América Latina a distância geográfica das zonas dominadas por conflitos leva a um envolvimento pontual e limitado com a agenda securitizada da cooperação e ajuda humanitária internacional. Como já foi mencionado, o envolvimento da região com a agenda humanitária está dominado pelo impacto dos desastres sócio-ambientais. Mas a região não está imune, seja em função de conflitos armados intraestatais ou de contextos de violência armada e insegurança pública¹². O tema das migrações forçadas remete neste caso à vinculação entre conflitos locais, práticas violentas e controle territorial coercitivo que são responsáveis por um deslocamento massivo de populações colombianas e dos países fronteiriços do Triângulo Norte (Estados Unidos,

¹¹ Entrevista da autora.

¹² Um excelente esforço por retratar o mosaico que compõe esta realidade foi realizado numa publicação organizada conjuntamente pelo Instituto de Estudos Humanitarios e Overseas Development Institute(ODI). Ver Mosel,Bennett &Kreb(2016)

México e Guatemala) em busca de acolhimento em diferentes partes da região e nos Estados Unidos e Canadá. Neste cenário, a posição estelar pertence à Colômbia, principal receptora latino-americana de ajuda ao desenvolvimento (AOD) e ajuda humanitária. Não obstante, a posição oficial colombiana durante todo o período de seu conflito interno foi de rejeitar a aplicação de rótulo de crise humanitária às realidades de flagelo e enormes custos socioambientais impostos pelo confronto entre governo e forças insurgentes. O mesmo tipo de reação defensiva vem sendo observado por parte dos países centro-americanos e o México frente às crescentes apreensões das organizações multilaterais e ONGs e as reações defensivas dos Estados envolvidos.

O menor destaque da América Latina como destino dos fluxos de assistência humanitária não tem impedido que a região expanda seu envolvimento em como ofertante, em grande parte como reflexo do seu desempenho na Cooperação Sul-Sul.

Uma tipologia tentativa

Os dados disponíveis sobre ações humanitárias latino-americanas são dispersos, incompletos e de difícil identificação. É notável o contraste entre o avanço observado de sistematização, divulgação e es-

tudo referentes à cooperação para o desenvolvimento e a pouca atenção dedicada às ações humanitárias. Em diversos países da região, os dados referentes à cooperação Sul-Sul regional omitem menção ao tema, seja como um segmento da cooperação ou uma atuação que mereça atenção específica. Também vale sublinhar a diversidade de rótulos e enfoques conceituais dos países que divulgam suas ações humanitárias como tal. Apesar destas imprecisões e lacunas é possível traçar uma caracterização geral das ações humanitárias latino-americanas, destacando dez particularidades.

1. Uma expansão à sombra da cooperação horizontal

Na última década, foram criados e/ou ampliados recursos institucionais, políticos e financeiros que deram visibilidade e projeção à Cooperação Sul-Sul na maioria dos países da América Latina. Em todos os casos, a CSS foi compreendida como uma ação de oferta de bens públicos proveniente das capacidades de agências e organismos estatais de nível nacional ou subnacional (Ayllón, 2013; Hirst, 2010; Milani, 2012). Ao mesmo tempo, houve uma preocupação por parte dos governos latino-americanos de transformar suas ações de cooperação em uma importante fonte de fortalecimento do relacionamento intrarregional. A cooperação para

o desenvolvimento ganhou espaço, importância política e estatura técnico-acadêmica *vis a vis* a integração econômica. O mesmo não ocorreu no caso das ações humanitárias, apesar de sua expansão e crescente importância para os vínculos dos países latino-americanos com seus pares regionais e com o Sul global.

2.- Imprecisão conceitual e prática

O caráter aleatório do envolvimento dos países da região em iniciativas humanitárias somada à diversidade de seus arranjos interburocráticos, muitas vezes movidos pela improvisação, dificulta a sistematização de informações, a construção de modelos conceituais e de cânones compartilhados, como ocorre no caso da Cooperação Sul-Sul. No plano prático, a lógica que prevalece no campo humanitário é de que cada país faz o que pode a partir de sua capacidade de reação e de mobilização de recursos materiais e institucionais. A atuação dos governos tende a ocorrer em formato bilateral, como manifestação de solidariedade e fraternidade frente a realidades supressivas que exigem respostas rápidas.

Partindo do reconhecimento do Direito Humanitário Internacional, o léxico empregado na região para referir-se às práticas humanitárias é diverso: «ajuda», «assistência», «ação» e mesmo «cooperação»

são termos utilizados pelos órgãos governamentais quando abordam o tema. Alguns países mostram a preocupação de basear suas ações em princípios como a não indiferença ou o humanitarismo solidário; outros arrolam as informações relacionadas sem fundamentação política. Em alguns casos se considera a prevenção e gestão de risco como áreas pertencente ao universo específico de ações humanitárias; outros consideram que estas integram o elenco de possibilidades da cooperação horizontal.

3.- Diversidade de atores governamentais

As ações humanitárias latino-americanas são praticadas por agências de governo que obedecem a lógicas nacionais diferenciadas. Diferentemente da CSS, neste caso não se percebe um esforço de uniformidade institucional. A veiculação externa da ajuda oferecida se dá por contatos intergovernamentais bilaterais com os governos ou por meio de organizações multilaterais. Diferentemente do que ocorre nas ações humanitárias do Norte, estas ações não estão associadas a um tecido de redes internacionalizadas de atores não governamentais entrelaçados com agências multilaterais e recursos filantrópicos. Muitas vezes as ações humanitárias latino-americanas dependem de deliberações políticas de alto

nível –com envolvimento direto da esfera de decisão presidencial – que mobilizam recursos públicos e bens materiais para atender a emergências deflagradas em outros países. Além dos Ministérios de Relações Exteriores, é comum a colaboração interministerial com as pastas do Interior e da Saúde, somada a uma presença das forças militares e/ou policiais para atender a necessidades logísticas. Cabe mencionar ainda o envolvimento de administrações subnacionais – especialmente para o acolhimento de emigrantes – em diferentes pontos dos países. Introduce-se, neste caso, uma modalidade de ação humanitária descentralizada. A presença de atores não governamentais, sejam organizações sociais e muito especialmente de origem religiosa, se dá em função das especificidades de cada governo.

4.- Escassez de informações sobre dispêndios

Ainda prevalecem dificuldades para lidar com a dimensão contábil da CSS regional, seja pela falta de instrumentos técnicos, a reduzida motivação de alguns governos ou imprecisões na diferenciação entre bens públicos nacionais e internacionais na gestão dos Estados. A dificuldade de reunir dados relativos aos recursos financeiros despendidos em ações humanitárias latino-americanas é ainda maior.

O seu caráter emergencial e a incidência de fatores supressivos, que conduzem a soluções improvisadas favorecem arranjos financeiros e realocações orçamentárias pouco transparentes nas contas públicas. O Financial Tracking Service (FTS), vinculado ao Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), constitui a única fonte de dados sobre recursos oferecidos e recebidos em ajuda humanitária internacional. Trata-se, entretanto, de um sistema informativo parcial que não reúne o conjunto de gastos despendidos pelos países da região.

5.- Predomínio da agenda de desastres socioambientais

A atuação dos países latino-americanos em crises humanitárias se dá predominantemente em cenários de desastres socioambientais. A distância geográfica das áreas afetadas por conflitos e o reduzido peso estratégico da região na geopolítica da guerra contra o terrorismo são as principais explicações para esta tendência. Sublinha-se aqui a excepcionalidade do conflito colombiano, que apesar do dramatismo de seus custos humanos, não foi reconhecido ao longo dos anos de sua duração pelo governo local como de uma crise humanitária a merecer assistência internacional.

A frequência de catástrofes socioambientais, sob a forma de

ciclones, furações, chuvas intensas, terremotos e tsunamis em diferentes partes da região vem estimulando uma capacidade de resposta que se manifesta em ações de emergência e no esforço compartilhado de melhoria de políticas de prevenção e aviso antecipado. Apesar de se tratar de um panorama com fortes diferenças em matéria de recursos materiais e institucionais, deve-se registrar um avanço significativo na criação de instrumentos conjuntos que alcançam a toda a região. Estes avanços se traduzem em programas e projetos ancorados em organismos multilaterais regionais. As ações desenhadas com sentido preventivo pertencem ao rol de atividades de cooperação sul-sul, nas quais as lições aprendidas em situações domésticas constituem o principal nutriente para a troca e transferência intraregional de capacidades.

6.- Gradual institucionalização regional

Se bem os recursos institucionais e informativos de que dispõe a América Latina não impliquem em uma articulação centralizada para o seu desempenho em ações humanitárias (sejam estas de caráter intra ou extrarregionais), observa-se nas últimas décadas uma expansão notável de esforços multilaterais. Destacam-se espaços como: CDEMA (Associação Caribenha de Controle

de Desastres), CAPRADE (Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres), CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central); REHU (Reunión Especializada de Reducción del Risco de Desastres Socioambientales, Defensa Civil, Protección Civil e Asistencia Humanitaria do MERCOSUL), MIAH (Mecanismos internacionales de Asistencia Humanitaria na América Latina e Caribe), REDLAC (Red de fondos ambientales de Latinoamérica y el Caribe) CRID, (Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe). No plano global, cita-se o ROLAC (Escritório Regional da OCHA para América Latina e Caribe).

Ganha densidade na América Latina a produção de estudos técnicos e conceituais relacionados a desastres naturais que reflete os avanços da região no conhecimento sobre mudança climática e seus impactos socioambientais (Cardona, 1993; Birkmann, 2006; Mosel, Bennett e Krebs, 2016). Também se constata avanços na sistematização de informações visando melhorar o monitoramento multilateral de uma agenda regional de crises humanitárias¹³.

¹³ A Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe (REDHUM), por exemplo, tem uma plataforma on-line na qual se pode obter informações sobre a assistência

7. Configuração de um novo sentido de missão para as FFAA

Percebe-se um vínculo entre a atuação das forças armadas latino-americanas em operações de paz e a capacitação das mesmas para lidar com situações de crise humanitária. Pode-se estabelecer um paralelo entre a funcionalidade deste tipo de atuação na atualidade e a participação de contingentes da região em operações de paz em décadas anteriores. Em ambos os casos, observa-se a identificação de missão corporativa, que (re)valoriza o papel dos militares a partir de novas responsabilidades dissociadas de práticas antidemocráticas do passado. Como reflexo de uma tendência mundial, a presença das Forças Armadas da América Latina em cenários de crise humanitária responde a orientações e treinamentos recebidos pelo Comando Sul dos Estados Unidos¹⁴. Introduz-se assim um viés securitizado nas ações humanitárias, mesmo quando dissociadas de contextos de conflito e escalada de violência.

humanitária na América Latina (<http://www.redhum.org/documentos>).

¹⁴ Ver mais em <<https://dialogo-americas.com/es/articles/jtf-matthew-transitions-uss-iwo-jima>>. Acesso em: 14 abril 2017. Sobre a atuação do Comando Sul dos Estados Unidos em desastres naturais, ver mais em: <<http://www.southcom.mil/>>.

O envolvimento em contextos de desastre proporciona uma agenda positiva de relacionamento com a sociedade para as FFAA na região. A expansão de sua presença em cenários de emergência, em contextos domésticos e internacionais, tornou-se motivo de coordenação e aprendizagem mútua em âmbitos latino e interamericanos¹⁵. Este processo vem adquirido um marco institucional próprio, a partir do qual responsabilidades são definidas, recursos são alocados e normativas comuns são estabelecidas.

8.- Haiti como locus de aprendizagem e experimentação

Concebida em 2004 como um exemplo de coordenação regional em missões de paz no pós Guerra Fria, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) assumiu um amplo leque de responsabilidades, tais como: supervisão eleitoral, segurança pública, proteção de direitos humanos, proteção ao meio ambiente, desenvolvimento econômico e ajuda humanitária. O envolvimento de contingentes militares argentinos,

¹⁵ Ver mais em <www.nodal.am/2017/04/delegados-10-paises-la-region-analizan-guatemala-planificacion-ante-desastres-naturales/>. Acesso em: 17 jun. 2017, <<https://dialogo-americas.com/s/16p2v>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

brasileiros, chilenos, uruguaios, peruanos e bolivianos em cenários de crise humanitária foi imposto pela sequência de severos desastres naturais (furacão Jeanne em 2004, terremoto em 2010, furacão Matthew em 2016) somados à epidemia de cólera que eclodiu em 2010. Interpretado como uma forma de «humanitarismo armado» (O’Neill, 2016), este tipo de atuação se tornou, para as FFAA da região, um terreno de capacitação para aplicação posterior em contextos internos e internacionais. Entre os pontos destacados nesta aprendizagem se destaca a interação com ONGs no contexto de atendimento a populações afetadas¹⁶.

A experiência no Haiti também significou um *locus* de treinamento humanitária para grupos e organizações civis latino-americanos, especialmente na área de saúde pública, e de envolvimento em tarefas humanitárias de organizações sociais latino-americanas.¹⁷

9.- Contato fragmentado com agenda migratória global

A distância geográfica dos cenários de conflito explica o envolvimento tangencial da região na crise migratória global. A sensibilidade

para com o tema das migrações forçadas na América Latina é desigual e errática. A chegada de grupos de migrantes a cada país se explica por ações pontuais de governos e suas respectivas políticas externas, quase sempre sob a chancela do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e/ou da OIM (Organização Internacional para as Migrações). Esta acolhida envolve uma articulação entre os Ministérios de Relações Exteriores, de Justiça e administrações subnacionais. Os principais países com iniciativas nesta matéria tem sido: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e México. Nos anos recentes, estas ações estiveram concentradas no acolhimento de refugiados haitianos, congolese e sírios (McAuliffe e Laczko, 2016; Ruiz, 2015).

10.- (In)segurança pública desde um prisma humanitário

A América Latina é a região do mundo em que se registra a maior taxa de mortalidade causada por armas de fogo e atos de violência (SIPRI, 2015). As ações de organizações criminosas em contextos violentos, somadas às respostas repressivas de origem policial e militar, são responsáveis por milhares de mortes, por sistemáticas violações de direitos humanos e uma extensa vitimização das populações civis. Não obstante, é controversa na região a abordagem dos proble-

¹⁶ Entrevista da autora.

¹⁷ Mencionam-se os casos de Viva Rio(Brasil) e Un Techo Para Mi Pais (Chile).

mas gerados pelas deficiências das condições de segurança pública como um tema de atenção humanitária. Este tipo de percepção vem sendo compartilhado nos âmbitos multilaterais – Organização dos Estados Americanos (OEA), União Europeia (UE) e OCHA –, por agências dos países doadores e por uma ampla rede de ONGs, que, nos anos recentes, expandiram sua presença e programas em países latino-americanos¹⁸. O foco desta mobilização tem sido o México e seus vizinhos centro-americanos (Honduras, El Salvador e Guatemala), onde os fluxos de migração forçada – especialmente dirigidos aos Estados Unidos – são motivados pela exposição à violência e a ausência de proteção por parte dos sistemas locais de segurança. As ações humanitárias consistem do acompanhamento, proteção e apoio jurídico aos indivíduo e/ou

grupos sociais vitimados¹⁹. Percebe-se, entretanto, uma resistência por parte dos governos locais em considerar estas realidades como cenários de crise humanitária²⁰. Já as organizações multilaterais lamentam a limitada atenção do sistema humanitário internacional à realidade latino-americana em comparação a situações emergenciais causadas por conflitos armados de outras regiões, para os quais recursos e iniciativas fluem com maior celeridade (Wilson Center, 2017).

III.- UMA TIPOLOGIA TENTATIVA

Ademais de uma caracterização inicial, propõe-se, neste texto, apresentar uma série de tendências que mostram um leque de opções políticas de atuação na região no campo humanitário. Propõe-se uma tipologia baseada em três orientações políticas dominantes: i) ação humanitária como manifestação de progressismo solidário; ii) ação humanitária como expressão de

¹⁸ Em 2015, o ACNUR inaugurou representações na Guatemala, Honduras e El Salvador. Em julho de 2016, o ACNUR e a OEA convocaram uma reunião de alto nível para tratar da situação de proteção às pessoas na região do Triângulo Norte da América Central. Em junho de 2017, a rede *Humanitarian Practice Network*, vinculada à *Overseas Development Initiative*, editou um número de sua revista, a *Humanitarian Exchange* (n.69), dedicado às consequências humanitárias da violência na América Central.

¹⁹ De acordo com informações divulgadas pelo ACNUR, aproximadamente 40 mil pessoas cruzaram a fronteira com destino aos EUA entre outubro e dezembro de 2015. No total, o número de refugiados e solicitantes de asilo com casos pendentes provenientes de El Salvador, Honduras e Guatemala passou de 20.900 pessoas, em 2012, para 109.800 em 2015 (UNHCR, 2016).

²⁰ Entrevista da autora.

uma inserção internacional securitizada e iii) ação humanitária como expressão de aspirações globais.

Esta tipologia foi elaborada com base na experiência de seis países latino americanos, organizados em três pares: Argentina e Brasil; Cuba e Colômbia e México e Chile. Vale sublinhar que os países escolhidos reúnem trajetórias destacadas em cooperação sul-sul regional (CSSR) e são responsáveis por quase 90% dos projetos de cooperação horizontal oferecidos na América Latina (SEGIB, 2016, 19). A classificação e agrupamento dos países obedecem a uma leitura política que não deve ser interpretada como a aplicação de rótulos uni explicativos. A apresentação em pares pretende indicar um universo diversificado, mas não dissimile, de opções políticas de atuação no campo humanitário. O perfil de cada país foi delineado a partir de quatro aspectos: enquadramento conceitual, marco institucional, áreas destacadas de atuação e principais destinos.

Progressismo humanitário: as experiências da Argentina e do Brasil

Durante os anos recentes, a América Latina, e especialmente a América do Sul, vivenciou um período de transformações políticas marcada pela chegada ao poder, em forma democrática, de governos progressistas, fortemente

comprometidos com a implementação de políticas de inclusão social, o fortalecimento de capacidades estatais e políticas internacionais críticas ao predomínio dos interesses liberal-ocidentais nos âmbitos da governança global. Estes países proporcionaram um novo impulso à cooperação internacional e à presença humanitária latino-americana²¹. Cada país mostrou um perfil próprio de prioridades e estilos, atrelando agendas de cooperação às ênfases específicas de suas políticas públicas e à disponibilidade de recursos técnicos e financeiros. Na América do Sul, destacam-se as experiências da Argentina, Brasil, Equador e Venezuela, países nos quais uma diplomacia presidencial proativa procurou reforçar o sentido solidário de suas ações humanitárias.

São destacados aqui os casos da Argentina e do Brasil, que, apesar de escalas econômicas e alcances internacionais diferentes, ilustram trajetórias de atuação humanitária sintonizada com políticas de fortalecimento do eixo sul-sul no plano mundial/regional. Nos dois países, as ações humanitárias estiveram comprometidas com

²¹ Destacam-se as experiências de: Argentina (Néstor Kirchner 2003-2007; Cristina Kirchner 2007-2015), Brasil (Lula da Silva 2003-2010; Dilma Rousseff 2011-2016) e Venezuela (Hugo Chávez 1999-2013; Nicolás Maduro 2013-atual).

orientações político-ideológicas de cunho progressista, o que se refletiu nos espaços institucionais que as conduziram²².

Argentina

No caso argentino, as ações humanitárias nos anos 2002-2015 estiveram centralizadas na Comissão de Capacetes Brancos – em espanhol, Comisión Cascos Blancos (CCB) –, que operou- e ainda opera- como unidade independente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e com subordinação direta ao/à chanceler. O seu funcionamento de forma dissociada da Subsecretaria de Coordenação e Cooperação Internacional reforça sua especificidade funcional baseada em procedimentos operativos próprios. Os Capacetes Brancos representam uma modalidade de ação humanitária rara no mundo e na América Latina a experiência argentina constitui o único caso²³. Ao

mesmo tempo em que esta unidade se cria e se mantém alinhada a princípios globais, sua vida institucional mostra uma plena convergência com as visões políticas prevalecentes de cada governo²⁴.

As ações da CCB se subdividem em quatro tipos de assistência: i) ajuda humanitária em contextos de emergência; ii) reabilitação e reconstrução; iii) gestão de risco e recuperação (promoção de ações de participação comunitária em saúde, educação e alimentação); e iv) ações em território argentino. Suas ações se estendem a diversos contextos regionais e extrarregionais atingidos por desastres socioambientais²⁵. A CCB trabalha em estreita aliança com as organizações humanitárias multilaterais, destacando-se os vínculos com OCHA e OPAS (Organi-

2012, uma organização denominada Capacetes Brancos (*White Helmets*) que é financiada pelos EUA e na qual atuam pessoas de várias nacionalidades.

²² A Comissão de Capacetes Brancos, na Argentina, e a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG-Fome), no Brasil, foram conduzidas por quadros políticos com trajetórias em movimentos sociais vinculados ao Partido Justicialista e ao Partido dos Trabalhadores, respectivamente.

²³ Na Argentina, a Comissão de Capacetes Brancos foi criada durante o governo de Carlos Menem, em 1994, por Decreto (n.1131). No plano mundial, a experiência mais notória é a que ocorre na Síria, onde atua, desde

²⁴ Sublinha-se o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) e, posteriormente, o de Sendai (2015-2030), aprovado na Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastre (United Nations, 2005, 2015).

²⁵ Uma listagem das missões realizadas pelos Capacetes Brancos da Argentina no período 2003-2013 pode ser consultada em Cascos Blancos, 2014, páginas 206 a 215. Sublinha-se a presença em Haiti, Bolívia, China, Palestina, Ucrânia, Líbia, Iraque, Paquistão, Síria, Guatemala e El Salvador.

zação Pan-Americana da Saúde) no plano global e com a extensa rede de agências latino-americanas voltadas para a prevenção de desastres naturais.

Com gravitação política autônoma no contexto ministerial, a CCB opera dissociada da no que tange suas prioridades e métodos operativos. Enquanto a cooperação horizontal depende de um tecido de articulações interburocráticas com outras agências do Estado argentino, em função de suas competências técnicas (Kern e Weisstaub, 2011), a CCB opera amparada em uma rede de voluntários recrutados individualmente em função de cada contexto emergencial²⁶. Na etapa inicial do governo Kirchner, estabeleceu-se uma articulação entre este voluntariado e integrantes de organizações sociais argentinas de redes solidárias envolvidas no atendimento a populações carentes²⁷.

Durante os anos dos governos Kirchner, a atuação da CCB esteve comprometida com uma visão de mundo associada a governos de centro-esquerda que se opunham às políticas dos centros de poder internacional, comprometidos com um sentido solidário regional em

sintonia com outros países, como a Venezuela e o Brasil (Casco Blancos, 2014, 63)²⁸. No plano conceitual, contrapunha-se a noção de assistência humanitária à de intervenção humanitária com explícita apreensão quanto ao crescente envolvimento do Comando Sul e da IV Frota do Departamento de Defesa dos Estados Unidos em atividades de alívio e prevenção de crises humanitárias- especialmente nas áreas de do Caribe e América Central. Valorizava-se o engajamento das FFAA da região em coordenação com as autoridades civis e as organizações multilaterais, especialmente a partir da colaboração estabelecida no Haiti. A sinergia com o Ministério da Defesa (MD) ganhou ainda mais consistência a partir de 2013, quando se cria a Coordenação Militar de Emergência para atender as populações locais no contexto de desastres socioambientais em território argentino²⁹. Cabe mencionar que, para os militares argentinos, o envolvimento em contextos de crises humanitárias adquiriu transcendência durante os anos de sua atuação na MI-

²⁶ A rede de voluntários inscrita na Comissão de Capacetes Brancos reúne formações profissionais variadas, destacando-se as categorias de médicos, enfermeiros, psicólogos e engenheiros.

²⁷ Entrevista da autora.

²⁸ Fuks, Gabriel. (2012). «Reconocimiento a la solidaridad argentina», *Diario Página/12*, 18 de diciembre. <www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-210096-2012-12-18.html>. Acesso em: 29 jun. 2017.

²⁹ A primeira emergência atendida pela Coordenação foi a inundação na cidade de La Plata, na Província de Buenos Aires, em abril de 2013.

NUSTAH (2004-2015). Definidas como «ações cívicas» o trabalho de atendimento à população local em situações de carências severas tornou-se parte essencial da experiência acumulada no Haiti (Frederic, 2017).

A mudança de governo na Argentina, em 2016, implicou novas orientações de política externa que tiveram impacto nas orientações do CCB. O governo Macri buscou de imediato aprofundar sinergias com a comunidade de doadores bilaterais e multilaterais com poder de agenda no sistema de ajuda humanitária global. Neste contexto, a CCB opacou a faceta política de sua atuação. A comissão absorveu novas prioridades e foi transformada no ponto focal no país para a organização de uma política de acolhimento de refugiados provenientes de áreas de conflito internacional, principalmente de origem síria. Estabeleceu-se uma coordenação com outras agências do Estado, governos provinciais e organizações religiosas, além do ACNUR e da OIM.

Brasil

A experiência brasileira constituiu outro exemplo de montagem de um programa de ações humanitárias comprometido com uma inserção internacional progressista, rotulada como uma «política externa ativa e ativa» (Maringoni,

Schutte e Berron, 2014). A presença humanitária regional e global do Brasil adquiriu marco institucional próprio, primeiramente, em 2004, com o Grupo de Trabalho Intermistrial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) e, dois anos depois, com a criação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG Fome)³⁰. De forma semelhante ao que ocorria com a cooperação para o desenvolvimento, a ação humanitária brasileira se configurou como um bem público articulado à internacionalização de políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro (Rondó Filho, 2016). O principal destaque foram as ações na área de alimentação inspiradas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) inaugurado no Brasil em 2003 como um pilar do Fome Zero³¹. Em 2012, o Brasil figurava

³⁰ Os órgãos que integram o GTI-AHI são: MRE, por meio da Coordenação-Geral da Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG Fome), o Ministério da Saúde (MS), por meio da Assessoria de Assuntos Internacionais da Saúde (AISA) e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) (com destaque para a Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAN) e para o Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis (Devit)); a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

³¹ As ações humanitárias neste tema se deram principalmente em parceria com FAO e o PMA, que nos anos 2011-2013 absorveram mais de 30%

entre os cinco maiores doadores de alimentos no âmbito do Programa Mundial de Alimentos (PMA), juntamente com os EUA, China, Canadá e Japão (WFP, 2013).

Apesar de as ações humanitárias serem consideradas parte da cooperação internacional brasileira, elas foram concebidas de maneira independente nos âmbitos operacional e financeiro, com um sentido conceitual semelhante – que se traduziu na ideia de uma «cooperação humanitária»³². As ações do CG Fome se subdividiam em duas modalidades: i) emergencial, envolvendo envio de alimentos, materiais de necessidade básica e contribuições financeiras; ii) estruturante, englobando ações de longo prazo para a superação de vulnerabilidades em realidades de carências severas. Seguindo uma lógica parecida à da CSS, buscava-se assegurar sustentabilidade às ações por meio de associações com organismos multilaterais, que assumiam o lugar dos Estados parceiros³³. Em 2010, a cooperação humanitária destinada ao âmbito

multilateral representou 56.8% do total, enquanto 43,2% se deu bilateralmente (IPEA, 2013, 72).

A confluência de fatores, tais como um forte apoio político dentro do MRE, a sintonia com as políticas sociais internas e crescentes demandas internacionais, permitiram ao CG Fome consolidar suas articulações multilaterais, o que outorgou novo protagonismo ao Brasil em organismos como o PMA, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), OCHA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (especialmente a Agência de Redução de Pobreza). No plano interno, estas articulações contaram com apoio de uma rede de agências estatais, destacando-se o Ministério da Saúde, a Força Aérea Brasileira e a Companhia Nacional de Abastecimento. O escopo geográfico do trabalho realizado pelo CG Fome envolveu o Oriente Médio – com destaque para a Palestina – países africanos e asiáticos e a América Latina e Caribe – com destaque para o Haiti. Neste último, foi essencial a articulação com o Ministério da Defesa para atender necessidades logísticas.

Durante o período 2005-2015, as ações humanitárias do Brasil alcançaram 124 milhões de dólares, um valor menor quando comparado com outros ofertantes

das contribuições financeiras veiculadas pelo CG Fome (IPEA, 2016).

³² A cooperação internacional do Brasil integra sete campos de atividades: cooperação técnica, cooperação educacional, cooperação científica e tecnológica, cooperação humanitária, proteção e apoio a refugiados, operações de manutenção de paz e gastos com organismos internacionais (IPEA, 2010), 2010 (IPEA, 2013) e 2011-2013 (IPEA, 2016).

³³ Entrevista da autora.

emergentes³⁴. Com um impacto mais político do que financeiro, os programas humanitários brasileiros imprimiram uma presença inovadora em contextos multilaterais com a introdução de novos conceitos e métodos de trabalho (Jones, 2016, 152)³⁵. De fato, estes programas ganharam maior projeção externamente do que no plano doméstico, no qual se impuseram resistências intransponíveis para garantir-lhes um marco legal permanente³⁶.

Em 2016, a reformulação de prioridades e preferências da política externa levou a uma abrupta interrupção da cooperação humanitária brasileira, parcialmente assumidas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O CG Fome foi desmantelado no bojo das mudanças que acompanham o processo de golpe político no Brasil, ao mesmo tempo que se abandonava o marco político e conceitual do viés Sul-Sul perseguido nos anos anteriores.

Ações humanitárias com enquadramento securitizado: as experiências de Cuba e Colômbia

A articulação entre práticas humanitárias e a securitização está diretamente relacionada ao peso

dos temas de segurança internacional nas agendas externas dos países. Apesar de ancoradas em motivações político-ideológicas de notável diferença, as experiências cubana e colombiana no campo humanitário são ilustrativas de tipos de *nexus* entre securitização e ações humanitárias no contexto latino-americano. Em Cuba e na Colômbia este vínculo está constituído com base nas opções de inserção internacional e o enquadramento estratégico que estas mesmas envolvem.

Cuba

A presença humanitária de Cuba acompanha sua projeção internacional no mundo em desenvolvimento. Trata-se de uma atuação que nasce e se expande vinculada ao internacionalismo revolucionário praticado por este país desde os anos sessenta, muitas vezes executada de forma combinada com o apoio militar e político a processos revolucionários e/ou de libertação nacional (Gleijeses, 2002; Kruijt, 2017). Concebidas como «brigadas», as missões médicas cubanas estiveram presentes na Argélia (1960), Zaire (1965), Congo (1966), Guiné Bissau (1966-74), Angola (1975-1991) e Etiópia (1978) (Gleijeses, 2004)³⁷.

³⁴ De acordo com o *Global Humanitarian Assistance Report*, em 2014, o Brasil ocupava o 34º lugar.

³⁵ Entrevista da autora.

³⁶ Entrevista da autora.

³⁷ Durante os 16 anos de sua presença em Angola, Cuba enviou um total de 450 mil colaboradores, entre médicos, engenheiros e soldados. Informações

A partir do fim da Guerra Fria, o país renuncia a dimensão armada e revolucionária de suas relações com o mundo em desenvolvimento sem alterar suas práticas humanitárias (Kruijt, 2017; Gleijeses, 2004). O escopo da atuação humanitária de Cuba tem sido abrangente tematicamente, amplo geograficamente e diversificado em parcerias bi e multilaterais. A literatura sobre cooperação Sul-Sul destaca o desempenho de Cuba nos âmbitos da saúde, educação e prevenção de desastres, sublinhando o vínculo deste compromisso com as premissas do anticolonialismo, anti-imperialismo e a defesa da solidariedade internacional³⁸ (Benzi e Zapata, 2017; Kirk e Erisman, 2009). No caso cubano, a diferenciação entre cooperação e ajuda humanitária está determinada pelo contexto a ser atendido e não pelo seu enquadramento político-institucional.

A renúncia ao engajamento militar não implicou o abandono

das motivações políticas de suas práticas humanitárias (CLAMED, 2009). Trata-se de uma atuação que sublinha um sentido de continuidade com os compromissos permanentes do internacionalismo cubano, ajustada aos contextos políticos que se impõem na atualidade. Explica-se, assim, a cautela frente a crises humanitárias securitizadas causadas pela intervenção militar de poderes ocidentais, especialmente no Afeganistão e no Iraque. Estes países receberam ajuda médica cubana no passado, fosse pelas relações com a URSS, ou, como no segundo caso, os laços com os países árabes, fortalecidos por articulações diplomáticas no Movimento dos Países Não Alinhados³⁹. Neste mesmo sentido, sublinha-se a importância dos vínculos entre Havana e Moscou na atualidade, o que explica a presença humanitária cubana em contextos de desastres como o de Chernobyl (desde 1986) e da atual guerra na Síria (desde 2011)⁴⁰.

disponíveis em: <www.cubadebate.cu/especiales/2014/09/13/africa-esta-urgida-de-la-solidaridad-internacional/#.WQn4GliGPrQ>. Acesso em: 16 abril 2017. No período 1960-2015, Cuba enviou 76.744 profissionais de saúde para 39 nações africanas. Informações disponíveis em: <www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140918_cuba_potencia_humanitaria_en_africa_bd>. Acesso em: 11 jun. 2017.

³⁸ Ver mais em <<http://www.tricontinental.cu/index.php/quienes-somos>>. Acesso em: 15 abril 2017.

³⁹ Além de sua constante presença política no MNA, Cuba assumiu sua presidência entre os anos de 1979 a 1983 e de 2006 a 2009. Ver mais em <www.telesurtv.net/english/analysis/5-Things-You-Need-to-Know-About-the-Non-Aligned-Movement-20160712-0032.html>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁴⁰ Ver mais em <www.aporrea.org/ddhh/n296238.html>. Acesso em: 15 abril 2017.

Na América Latina, a presença da cooperação cubana se expandiu a partir da redefinição dos vínculos de Havana com a maioria dos países da região (Kruijt, 2017; Hirst, 2013). O regime cubano abandonou sua política de ingerência e participação em conflitos armados, assumindo um papel de mediação em processos de paz, como se observou na Guatemala e Colômbia, e criando um novo padrão de relacionamento com os governos democráticos da região. Desde seu empenho para criação da ALBA (2004), o governo cubano vem soma esforços com outros países do grupo em ações humanitárias em diferentes partes do mundo em desenvolvimento⁴¹. Também vale mencionar o proativismo cubano na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) para reforçar a atenção ao tema dos desastres socioambientais.

Em termos institucionais, as ações humanitárias cubanas seguem critérios variados⁴². No caso da ajuda relacionada a temas de saúde, as ações são dirigidas pelo Partido Comunista Cubano (PCC) e

executadas por uma combinação de setores estatais. Neste conjunto, o Ministério da Saúde Pública ocupa o lugar de maior destaque, acompanhado pelo Ministério de Relações Exteriores. No que se refere à assistência em contextos de desastres naturais, a responsabilidade cabe ao setor da Defesa Civil, no qual se ressalta o papel das Forças Armadas Revolucionárias. Em 1996, foi criado o Centro Latinoamericano de Medicina de Desastre (CLAMED) e, dois anos mais tarde, a Escola Latinoamericana de Medicina, essenciais para a posição notória de Cuba em atendimento médico emergencial (CLAMED, 2009). A presença cubana se deu: no terremoto do Irã (1990), na irrupção vulcânica na Nicarágua (1992), no furacão Mitch na Nicarágua, Honduras e Guatemala (1998), nas epidemias de dengue em El Salvador (2000) e Honduras (2002), no tsunami asiático (2004), no furacão Katrina nos Estados Unidos (2005), no terremoto no Haiti (2010), na epidemia de cólera no Haiti (2011), e na epidemia do Ebola em Serra Leoa, Libéria e Guiné (2014-2015) (CLAMED, 2009).

O combate ao Ebola se deu no contexto global de identificação de crises sanitárias como uma ameaça à segurança internacional, uma visão endossado pelo Conselho de Segurança da ONU⁴³. A atuação de

⁴¹ Mencionam-se ações humanitárias Cuba -Venezuela na Síria, em 2013 e na África Ocidental (para o combate ao ebola), em 2014 (Adital, 2014). Ver mais em <www.embajadacuba.com.ve/noticias/paises-del-alba-envian-ayuda-humanitaria-al-pueblo-sirio-fotos-y-video/>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁴² Entrevista da autora.

⁴³ Esta visão está associada à ideia de «segurança global de saúde» (Ventu-

Cuba nos esforços internacionais para conter a epidemia, atender a população afetada e treinar profissionais locais –em parceria com a OMS e colaboração de ONGs médicas– mostrou uma resposta diferente à reação securitizada dos poderes ocidentais, que rapidamente deslocaram seus contingentes militares para os países africanos mais afetados⁴⁴. Este tipo de atuação vem propiciando uma presença mais visível de Cuba no debate global sobre temas humanitários. As críticas da representação cubana às resoluções finais da Cúpula Humanitária em Istambul e a reunião recentemente organizada em Havana sobre Direito Humanitário Internacional ilustram esta presença⁴⁵.

Colômbia

A atuação da Colômbia em temas humanitários está diretamente

relacionada ao enquadramento geopolítico da assistência internacional destinada este país. A securitização de seus vínculos com doadores internacionais se tornou uma das facetas da internacionalização da guerra interna colombiana. Interpretado como uma «intervenção por convite», o apoio externo tornou-se uma dimensão central do prolongado embate entre forças governamentais e insurgentes (Tucker, 2007)⁴⁶. Sublinha-se o papel proeminente dos Estados Unidos na assistência a este país, ora reforçado, ora contrabalançado pelas ações de governos europeus, agências multilaterais e uma extensa e variada rede de ONGs.

A expertise norte-americana em combate ao narcotráfico, na eliminação de cultivos ilícitos e de repressão a grupos insurgentes foi absorvida e retransmitida a outros países também assistidos em estas matérias pelos Estados Unidos⁴⁷. Os

ra, 2016).

⁴⁴ A UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER), criada em 2014, atuou na Guiné, Libéria e Serra Leoa com quadros militares, policiais e civis. Ver mais em <<http://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁴⁵ Ver mais em <www.minrex.gob.cu/es/cuba-exige-en-cumbre-mundial-humanitaria-de-estambul-no-manipular-ideales-humanitarios>. Acesso em: 16 abril 2017 e <www.minrex.gob.cu/es/la-habana-capital-del-derecho-internacional-humanitario>. Acesso em: 17 abril 2017.

⁴⁶ O embate entre forças governamentais e insurgentes (FARC-EP, ELN) na Colômbia perdura por mais de 50 anos, sendo considerado um dos mais antigos na América Latina. O conflito já causou mais de 260.000 vítimas fatais, 60 mil desaparecidos e o deslocamento forçado de quase sete milhões de pessoas. Ver mais em <www.bbc.com/portuguese/brasil-37181620>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁴⁷ Em 2005, a Colômbia começou a exportar *know-how* para o combate ao narcotráfico ao Afeganistão, país que possuía altas taxas de produção

programas de ajuda relacionados a estes temas estimularam canais de comunicação entre a assistência securitizada recebida e oferecida por meio de iniciativas de triangulação, especialmente em países da América Central e Caribe⁴⁸. Interpretadas como experiências de «cooperação dependente associada», estas experiências estão baseadas em arranjos políticos e burocráticos complexos e por vezes pouco transparentes (Tickner e Morales, 2015). Menciona-se o Programa de Cooperação Internacional em Segurança Integral, sob a direção do Ministério da Defesa e das Relações Exteriores e o Plano de Ação de Cooperação de Ação em Segurança Regional (2012), que levou à criação do Grupo de Coordenação para a Cooperação em Segurança (SCCG na sigla em espanhol)⁴⁹. Se bem o foco principal

destas iniciativas seja o combate ao crime organizado, terrorismo e/ou narcotráfico, elas incidem sobre o campo humanitário direta ou indiretamente. Os governos que participam desta triangulação incluem a agenda humanitária no rol de responsabilidades de suas respectivas forças policiais e militares. Ao mesmo tempo, a cooperação Colômbia-EUA tem sido reconhecida por autoridade militares colombianas como essencial na capacitação para prestar ajuda humanitária em contextos de desastres socioambientais em outros países⁵⁰.

Nos anos recentes, grande parte da ajuda internacional à Colômbia está motivada por novas necessidades humanitárias ligadas ao processo de paz posto em marcha com o Acordo de Paz de 2016⁵¹. Ao atendimento às populações sob o impacto de práticas de distorção, controle social territorial e expansão de atividades ilícitas pelos grupos armados pós-desmobilização, soma-se o processo de reconstrução acompanhado por um sistema de reparações, um programa eficaz

de heroína. Em 2008, a Colômbia decide enviar um contingente de tropas para apoiar a missão da OTAN no Afeganistão em tarefas humanitárias, de desativação de minas terrestres e artefatos explosivos e atividades antinarcóticas. Ver mais em <www.washingtontimes.com/news/2005/aug/25/20050825-120641-8617r/>. Acesso em: 25 maio 2017.

⁴⁸ Cita-se o exemplo da participação colombiana na Iniciativa Mérida, um plano norte-americano de apoio ao combate ao tráfico de drogas e crime organizado no México, América Central e República Dominicana (Delgado-Ramos; Romano, 2011).

⁴⁹ Ver mais em <<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/coopera->

[tion/south](http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperacion/south): Acesso em: 29 jun. 2017.

⁵⁰ Ver mais em <<https://dialogo-americanas.com/es/articles/colombia-stands-solidarity-haiti>>. Acesso em: 30 jun.2017.

⁵¹ O Acordo de Paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) foi assinado em setembro de 2016 com a mediação de Cuba, Noruega, Chile e Venezuela.

de memória e justiça e um sistema de proteção monitorado (IECAH e MSF, 2016). Observa-se uma articulação entre atores nacionais e internacionais – organizações multilaterais e ONGs – nas ações que buscam atender a esta realidade, o que terá efeito reprodutor para as práticas humanitárias sul-sul colombianas.

O governo da Colômbia administra também uma agenda humanitária relacionada a desastres socioambientais como uma atribuição combinada do Ministério de Relações Exteriores e da Unidade Nacional de Gestão de Risco (UNGRDA)⁵². Esta atuação segue as premissas definidas pelo Plano Estratégico de cooperação Internacional para a gestão de Risco de Desastres 2015-2018 (Gobierno de Colombia, 2015). O *nexus* interno-externo nesta matéria tornou-se ainda mais estreito com a decisão de que a Direção de Cooperação do MRE se encarregue da interlocução, coordenação e articulação entre a comunidade internacional e a Unidade Nacional de Gestão de Risco em iniciativas de assistência humanitária⁵³.

Finalmente, sublinha-se que um dos focos das ações humanitárias do governo colombiano têm sido as zonas de fronteira, especialmente na área de vizinhança com a Venezuela, onde a migração ganhou dimensão dramática em um quadro de reiteradas tensões bilaterais⁵⁴. Da mesma forma, menciona-se a atuação na área de fronteira com o Equador por ocasião do terremoto de 2016, quando foram intensas as atividades de repatriação de cidadãos afetados.

Ações humanitárias com enquadramento global; as experiências do México e Chile

México e Chile compartilham a condição de membros da OCDE e observadores do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) desta organização. Ademais, são países cujas atividades de cooperação e ajuda humanitária estão apoiadas em esquemas de participação público-privadas com importante presença de organizações sociais locais e internacionais. A opção triangular com doadores membros do CAD, constitui nos dois casos uma modalidade frequentemente buscada. Em termos substantivos, ambos vêm atuando fortemente em

⁵² Lei 1523 de 24 de abril de 2012.

⁵³ Ver detalhes na Circular n° 1 de 2017 do Ministério de Relações Exteriores da Colômbia. Disponível em: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/circular_min-relaciones_0001_2017.htm>. Acesso em: 10 maio 2017.

⁵⁴ Ver mais sobre as ações do governo colombiano na área de fronteira com a Venezuela em: <<http://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

temas de prevenção e redução de risco de desastres socioambientais, como consequência da experiência adquirida com suas próprias vulnerabilidades. Cabe, entretanto, reconhecer que estas afinidades convivem com notáveis contrastes entre os dois países. No caso do México, a ação humanitária oferecida está também permeada por sua imersão num brutal cenário de insegurança e violência que envolve seus vizinhos países centro-americanos.

México

A agenda humanitária mexicana tem como foco temas de desastres socioambientais, com base na experiência do país em matéria de proteção civil em situações de emergência produzidas por atividade vulcânica, terremotos, nevadas, tempestades tropicais, furações e incêndios. Os dois principais eixos da atuação mexicana são a ajuda financeira e o envio de especialistas para colaborar com atividades de assistência humanitária. Estas ações são coordenadas pela Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), criada em 2011 e vinculada à Secretaria de Relações Exteriores.

O México participa de vários foros globais relacionados à assistência humanitária, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto

do terceiro setor (como eventos da Cruz Vermelha), além de organizações que lidam com gestão de riscos, como o Centro Regional de Informação sobre Desastres para a América Latina e Caribe (CRID). A expertise mexicana em gestão de riscos e resposta a desastres é reconhecida internacionalmente, o que colaborou para a escolha do país como sede da Plataforma Global para a Redução de Riscos de Desastres de 2017⁵⁵.

A AMEXCID é responsável pelo monitoramento de desastres naturais que ocorrem no mundo e, em coordenação com outros setores da Secretaria de Relações Exteriores e com a Secretaria do Interior, Coordenação Nacional e Proteção Civil, com a função de prestar ajuda humanitária, principalmente por meio do envio de profissionais especializados. Normalmente, esses profissionais são especialistas em busca, resgate e/ou assistência médica e sua atuação é financiada pela AMEXCID. Quando não é necessária a atuação de especialistas, procura-se aportar recursos financeiros através do Fundo de Ajuda Humanitária – especialmente

⁵⁵ Organizada pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR). Ver mais em <www.gob.mx/sre/prensa/mexico-participa-en-la-cumbre-mundial-humanitaria>. Acesso em: 13 maio 2017.

voltado aos países da América Latina e Caribe⁵⁶.

Paralelamente, vem configurando-se uma crescente preocupação externa e interna sobre com as consequências humanitárias da situação migratória no contexto mexicano. O México é o país onde ocorrem mais mortes de migrantes internacionais no mundo (Treviño Rangel, 2016) e estima-se que 68% dos migrantes em trânsito no México foram vítimas de violência⁵⁷. Além de ser rota de trânsito de migrantes que têm como destino final os Estados Unidos, o país também é destino final de seus vizinhos centro-americanos⁵⁸. Frente a esta

realidade, ganha espaço o argumento de que o México enfrenta uma crise humanitária, que se vincula à securitização da questão migratória (MSF, 2017). A recorrente violação dos direitos humanos – estimulada por xenofobia e racismo – é agravada pela presença de grupos criminosos que disputam poder, drogas, armas e território com as autoridades governamentais⁵⁹. Ademais, a interconexão entre esta realidade e a dos países vizinhos conduz a percepção de que o norte da América Latina vem se tornando uma região de migração forçada – e não migração econômica – que merece um tratamento humanitário no lugar de ações repressivas e discriminatórias, reforçadas pela presença do novo governo dos Estados Unidos. A limitada capacidade de resposta do governo mexicano a este cenário constitui um agravante, que estimula prescrições intervencionistas

⁵⁶ Em 2011, os beneficiários da ajuda humanitária mexicana foram: Turquia, região da África Oriental, Japão, El Salvador, Nicarágua, Colômbia, Tailândia e Bolívia. Em 2012: Cuba, Honduras, Haiti, Guatemala e África Oriental. Em 2013, as Filipinas. Em 2014: Líbano, Jordânia, São Vicente e Granadinas, Comunidade da Dominica, Santa Lúcia, Turquia, Sérvia, Bósnia e Herzegovina, região da Gaza e Palestina. Em 2015: Chile, Nepal, Guatemala e Costa Rica. Em 2016: Comunidade da Dominica, Equador, Belize e Haiti. Ver mais em <www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/ayuda-humanitaria-y-prevencion-de-desastres-29331>. Acesso em: 10 maio 2017.

⁵⁷ Ver mais em <www.doctorswithoutborders.org/article/neglected-humanitarian-crisis-central-americas-northern-triangle>. Acesso em: 30 maio 2017.

⁵⁸ Em sua maioria, os migrantes indocumentados procuram o México para

fugir da situação de insegurança existente em seus países de origem, principalmente Honduras, Guatemala e El Salvador (os três países que formam o Triângulo Norte da América Central) (MSF, 2017). Entretanto, em território mexicano, esses migrantes – em sua maioria mulheres e crianças – continuam sujeitos a vários tipos de violência, desde roubos até sequestros, estupros e assassinatos.

⁵⁹ Ver mais em <<https://revoluciontrespuntocero.mx/mexico-vive-la-mayor-crisis-humanitaria-de-violencia-corupcion-e-ilegitimidad-de-su-gobierno-coincide-oposicion/>>. Acesso em: 30 maio 2017.

por parte dos atores multilaterais e não governamentais que integram o sistema internacional de ajuda humanitária (Gonzalez, 2015).

Chile

A experiência chilena em ajuda humanitária se dá num quadro de fragmentação e dispersão institucional que contrasta com a gestão ordenada e conceitualmente consistente de suas atividades de cooperação para o desenvolvimento executadas pela Agência Chilena de Cooperação para o Desenvolvimento (AGCID)⁶⁰. As diretrizes das ações da agência indicam uma ênfase na cooperação sul-sul e triangular em consonância com as premissas dos ODS no marco do Sistema ONU. O tema humanitário aparece vinculado à troca de experiências e informações e não de atuação emergencial (AGCID, 2015). Em 2006, foi criado o Fundo Chile contra a Fome e a Pobreza, sob a alçada da AGCID em associação com o PNUD, para o qual a ajuda humanitária corresponde a uma de suas três linhas de trabalho. As ações do Fundo devem responder a demandas recebidas pelo MRE para o atendimento de situações emergenciais específicas, prescindindo de convocatórias públicas,

como ocorre para atividades de cooperação⁶¹.

Sublinham-se, ademais, as atividades da Oficina Nacional de Emergência (ONEMI), subordinada ao Ministério do Interior, que, apesar de ter sua atenção voltada à agenda interna de intervenção e prevenção de desastres naturais, também se faz presente em ações de assistência externa, principalmente no âmbito latino-americano. Trata-se simultaneamente do ponto focal de interação com o sistema ONU (em particular a OCHA) e de articulação com pares regionais para a coordenação de políticas de prevenção e de sistemas de alerta. Em 2011, foi criada uma associação entre a ONEMI e uma rede internacional de apoio humanitário ao Chile para situações de emergência no país⁶². Este órgão lidera – a nível nacional, regional e comunitário – a articulação de todos os integrantes do Sistema Nacional de Proteção

⁶¹ Esta particularidade dificulta o acesso a informações sistematizadas sobre as iniciativas do Fundo Chile.

⁶² Pertencem à Rede: agências, fundos e programas das Nações Unidas; a Federação internacional da Cruz Vermelha e da Meia-Lua Vermelha; a delegação da União Europeia no Chile e o Departamento de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da Comissão Europeia (ECHO); o Escritório dos EUA para a América Latina e Caribe de Assistência a Desastres (OFDA-LAC); a Visão Mundial e ONGS como Cáritas, CARE, Save the Children e Oxfam.

⁶⁰ De acordo com a Lei N° 19.999 de 10 de fevereiro de 2005.

Civil, como uma prioridade nacional, vinculado a programas de ação que buscam sustentabilidade e o desenvolvimento de resiliência junto a comunidades vulneráveis. Não obstante, a ONEMI carece de autoridade e recursos de poder que lhe permitam um planejamento envolvendo reabilitação, desenvolvimento e inclusão social⁶³.

Por fim, cabe assinalar a presença do tema migratório e de refugiados no âmbito chileno sob a alçada do Ministério do Interior, ACNUR e organizações religiosas, como o Serviço Jesuíta de Migrações e o Vicariato Social Pastoral. Destacando-se como o país com a maior comunidade palestina fora do Oriente Médio, o Chile se juntou ao *pool* latino-americano comprometido com a recepção de refugiados sírios⁶⁴.

REFLEXÕES FINAIS

No plano global, a incidência de fatores geoestratégicos contribui para a configuração de crises huma-

nitárias com devastadores impactos para as populações civis em diferentes partes do mundo. Atualmente, as realidades do Iraque, Síria, Iêmen, Palestina e Sudão do Sul são exemplos contundentes neste sentido. No mundo em desenvolvimento, a América Latina corresponde a uma região de baixo envolvimento nestes cenários quando comparada ao continente africano ou aos países do Oriente Médio. Não obstante, a região vem marcando presença no sistema internacional da assistência humanitária. Este texto mostra um processo expansivo de práticas humanitárias latino-americanas em consonância com o sistema de cooperação internacional e a tendência de sua crescente securitização. O esforço principal aqui foi de identificar quais as especificidades desta presença, sua conexão com enfoques e/ou agendas securitizadas e sua inserção no debate público internacional.

A literatura sobre ações humanitárias mimetiza a lógica de poder da cooperação internacional e de agendas subordinadas. Em consequência, os países do Sul são percebidos como um recurso complementar no sistema internacional da assistência internacional. Quando se analisa a ajuda humanitária, a especificidade sul-sul é abordada marginalmente. Já as agências de cooperação dos países em desenvolvimento cometem outro tipo de «descaso», que também prejudica a tarefa inves-

⁶³ Entrevista da autora.

⁶⁴ Em abril de 2017, foi anunciada a decisão do Ministério do Interior chileno de que o país receberia um grupo de 60 refugiados sírio em coordenação com o Vicariato Pastoral Social. Ver mais em <www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/09/853437/Narvaez-confirma-llegada-de-60-refugiados-sirios-a-Chile.html>. Acesso em: 01 jun. 2017.

tigativa: para elas, quase sempre, ajuda humanitária é parte da CSS. Na prática, entretanto, não é assim: a presença do Sul em cenários de crise humanitária obedece a lógicas políticas e contextos operacionais diferentes das que predomina em iniciativas de CSS. A América Latina apresenta suas especificidades nesta diferenciação.

Quase sempre, na América Latina, tanto a cooperação para o desenvolvimento recebida quanto a oferecida são administradas por uma mesma agência governamental, o que lhes propicia uma articulação funcional. No caso das ações humanitárias, esta dualidade muitas vezes não ocorre: países ofertantes poderão não ser receptores de ações humanitárias. Ademais, o marco institucional das ações humanitárias muitas vezes difere, o que leva a um vazio comunicacional com as agências de cooperação. Esta ausência de contato pode conduzir a duplicação e fragmentação, já que muitas ações de prevenção e alerta antecipada correspondem simultaneamente a campos de atuação de cooperação e de assistência humanitária.

A pesquisa sobre as práticas humanitárias latino-americanas encara dificuldades conceituais e empíricas. A menção em relatórios globais é eventual, as informações oficiais nacionais são dispersas e incompletas. Ademais, o interesse acadêmico é escasso. Os estudos

sobre o impacto humanitário do conflito colombiano e o flagelo haitiano após o terremoto de 2010 são exceções à regra. Uma terceira realidade em etapa de configuração humanitária é o contexto de violência que predomina em várias partes da América Central e México, responsável pelo deslocamento forçado de populações locais. O *nexus* ação humanitária-securitização se expressa de forma diferente nestes três casos: na Colômbia, como uma ramificação de enfrentamentos entre governo e forças insurgentes combinada com a ingerência norte-americana; no Haiti, por meio da intervenção militar orquestrada pela ONU; e, no México+América Central, pelas severas deficiências de segurança pública frente à violência perpetrada por grupos armados e autoridades policial-militares.

A expansão da presença das Forças Armadas em cenários de emergência tornou-se motivo de coordenação e aprendizagem mútua em âmbitos latino e interamericanos. Foi ressaltada a importância da colaboração com o Comando Sul dos Estados Unidos neste processo. Ademais, indicou-se a correlação entre a funcionalidade deste tipo de atuação na atualidade e a participação de contingentes da região em operações de paz em décadas anteriores. Em ambos os casos, observa-se uma oportunidade de redefinição do sentido de missão, que (re)valoriza o papel dos militares a

partir de novas responsabilidades dissociadas das práticas antidemocráticas do passado. A pergunta aqui seria se a militarização das ações humanitárias poderá implicar sua subordinação às lógicas da securitização?

Do ponto de vista político-normativo, a região transita entre visões associadas com prescrições liberal-intervencionistas –como o R2P– e orientações que buscam combinar a defesa da soberania com a solidariedade e a não indiferença. Estas diferenças incidem atualmente nas controvérsias sobre as bases (i)legítimas da intervenção internacional no contexto latino-americano, especialmente nos casos de escalada de violência no México e na América Central e da crise de governabilidade na Venezuela. A compreensão destas realidades como crises humanitárias por parte de atores políticos, agências multilaterais e ONGs exacerba reações defensivas que aprofundam tensões e obstruem o atendimento aos setores sociais mais vulneráveis.

Instala-se aqui uma controvérsia sobre os contextos que se qualificam como receptores de ajuda humanitária. Este constitui um debate político-conceitual essencial da securitização da agenda humanitária latino-americana. As diferenças políticas em questão não se revelam apenas entre governos locais e doadores, mas entre estes mesmos. Para a Agência dos Estados Unidos para

o Desenvolvimento Internacional (USAID), por exemplo, a violência nos países centro-americanos deve ser considerada uma consequência de realidades socioeconômicas e deficiências locais, as quais motivam ações de ajuda bilateral (Wilson Center, 2017). Do lado latino-americano, as ações de cooperação sul-sul para os países centro-americanos relacionadas à segurança pública parecem obedecer lógicas semelhantes- dissociadas de crises humanitárias-, como se pode notar no caso de iniciativas dos governos colombiano e mexicano em Honduras e El Salvador.

Os dez pontos sistematizados na caracterização apresentada neste texto pretendem sinalizar aspectos compartilhados, que merecem ser aprofundados a partir de pesquisas rigorosas que desenvolvam uma perspectiva regional e/ou comparativa. Já a tentativa de desenhar uma tipologia enfrenta inevitáveis desafios metodológicos e ontológicos. Toda tipologia corre o risco da simplificação e empobrecimento do objeto. Estes «perigos» são ainda maiores quando se trata de uma problemática de contorno embaçado e mutável politicamente. Os governos atuais da Argentina e o Brasil, por exemplo, aspiram a que seus países sejam membros da OCDE, o que aproximará a gestão de suas ações de cooperação para o desenvolvimento e de assistência humanitária aos parâmetros do-

minantes da governança global. A atuação humanitária de Cuba já não obedece ao mesmo enquadramento securitizado do passado e poderia assemelhar-se ao modelo de progressismo solidário, não fosse a sua institucionalidade estatal-militar. Já a agenda humanitária mexicana revela uma crescente complexidade frente a seus problemas de insegurança pública, o que já a posiciona como um exemplo de enquadramento securitizado, sem que se retire o marco outorgado por sua associação à OCDE.

Resumindo, este constitui um território de pesquisa com grande potencial na América Latina, que poderá repetir o caminho profícuo percorrido pelos estudos sobre a cooperação para o desenvolvimento. A presença da agenda humanitária nos âmbitos da governança global, sua articulação com realidades internas –circunstanciais ou prolongadas– e, especialmente, sua dramaticidade tornam imperativo que este seja um tema a merecer uma produção de conhecimento crítico e um debate público informado.

BIBLIOGRAFIA

- Adital, Marcela B. (2014). «Cuba e Venezuela se destacam na ajuda humanitária à África contra o Ebola». *Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT*, 21/10/2014.
- AGCID (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

- (2015). «Resumen Ejecutivo de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional al Desarrollo». Santiago de Chile.
- Aneja, Urvashi. (2016). «Bold Reform or Empty Rhetoric? A Critique of the World Humanitarian Summit». *ORF Special Report*, may.
- Ayllón, B. (2013). «A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento». *Texto para Discussão*. Brasília: IPEA.
- Bâli, A. U.; Rana, A. (2012). «Pax arabica? Provisional sovereignty and intervention in the Arab uprisings». *California Western International Law Journal*, Vol. 42, núm. 2.
- Barnett, Michael. (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____; Weiss, T. G. (Ed). (2008). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Cornell University Press.
- Benzi, Daniele e Zapata, Ximena. (2017). «Good-Bye Che?: Scope, Identity, and Change in Cuba's South-South Cooperation». In: Bergamaschi, I.; Moore, P.; Tickner, A. B. (Ed). *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* Palgrave Macmillan.
- Birkmann, Jorn (Ed). (2006). *Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies*. New York: United Nations University Press.
- Buzan, B & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardona, O.D. (1993). «Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo». In: Maskrey, A. (ed), *Los Desastres No son Naturales*, La Red, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Cascos Blancos. (2014). *Asistencia Humanitaria y Política Exterior Argentina*. 2ª ed.
- Churruca, Cristina. (2016). «The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues». *Working Paper*, may.
- CLAMED (Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre). (2009). *Salud y Desastres: Experiencias Cubanas*. Colectivo de Autores. La Habana: Editorial Ciencias Médicas.
- Delgado-Ramos, G. C.; Romano, S. M. (2011). «Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna». *El Cotidiano*, núm. 170, pp. 89-100.
- Development Initiatives. (2015). *Global Humanitarian Assistance Report 2015*.
- . (2017). *Global Humanitarian Assistance Report 2016*.
- Donini, A. et al. (2006). «Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power, and Perceptions». *Feinstein International Center*, Preliminary Report, september.
- Easterly, W. (2016). «The War on Terror vs. the War on Poverty». *The New York Review of Books*, veinticuatro de noviembre.
- Eberwein, Wolf-Dieter; Reinalda, Bob. (2016). «A Brief History of Humanitarian Actors and Principles». In: Sezgin, Z.; Dijkzeul, D. (Ed.). *The New Humanitarians in International Practice: Emerging Actors and Contested Principles*. New York: Routledge, pp. 25-41.
- Frederic, S. (2017). «Explicar la eficacia de una operación de paz, buscando reconocimiento como militares: la experiencia de los cascos azules argentinos en Haití». *Revista del Museo de Antropología*, Universidad Nacional de Córdoba, julio.
- Giménez Pardo, C. (2017). «Luces y sombras en la Acción Humanitaria». *RIECS*, 2, 1.
- Glejeses, Piero. (2002). *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa-1959-1976*. Chapel Hill, North Carolina University Press.
- (2004). «Las motivaciones de la política exterior cubana». In: Spenser, Daniela (Coord.). *Espejos de la Guerra Fría*. México: CIESAS.
- Gobierno de Colombia (2015). «Plan Estratégico de Cooperación Internacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 – 2018».
- Gonzalez, E. G. (2015). «Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 122-123, mayo-diciembre, pp. 91-132.
- Hermann, Breno. (2011). *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Hirst, Monica. E. S. (2008). «Seguridad en América del Sur: la dimensión regional de sus desafíos políticos». In: Lagos, R. (Org.). *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, v.1, pp. 300-410.
- (2010). «América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas»..
- (2013). «Cuba-Latin America Caribbean relations challenges beyond normalization», *NOREF Report*, june.
- IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) e MSF (Médicos Sin Fronteras). (2016). *La Acción Humanitaria en 2015-2016: un Modelo en Crisis*.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2010) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC.

- (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Brasília: IPEA/ABC.
- (2016). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010-2013*. Brasília: IPEA/ABC.
- Jones, Cynthia. (2016). «A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir?» In: MSF (Médicos Sem Fronteiras), *Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil*. Rio de Janeiro, pp. 135-158.
- Kenkel, Kai Michael; De Rosa, Felipe. (2015). «Localization and Subsidiarity in Brazil's Engagement with the Responsibility to Protect». *Global Responsibility to Protect*, 7(3-4), 325-349.
- Stefan, Cristina G. (2016). «Brazil and the responsibility while protecting initiative: norms and the timing of diplomatic support». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 22(1), 41-58.
- Kent, Randolph *et al.* (2016). «Planning from the Future: Is the Humanitarian System Fit for Purpose?» *Feinstein International Center*, november.
- Kern, Alejandra; Weisstaub, Lara. (2011). «El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 27, invierno.
- Kirk, J. e Erisman, H. M. (2009). *Cuban Medical Internationalism*. Palgrave Macmillan.
- Krasner, S. D. (2005). «The case for shared sovereignty». *Journal of Democracy*, Vól. 16, issue 1, jan. Baltimore.
- Kruijt, D. (2017). *Cuba and revolutionary Latin America: an oral history*. London: Zed Books.
- Maringoni, G., Schutte, G. R. e Berron, G. (2014). *2003-2013: Uma Nova Política Externa*. 1. Ed. Tubarão: Copiart.
- Mcauliffe, M. L.; Laczko, F. (eds.). (2016). *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*, IOM: Geneva.
- Milani, Carlos R. S. (2012). «Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul». *Cad. CRH*, Ago, vol.25, no.65, p.211-231.
- Mosel, I.; Bennett, C.; Krebs, H. (Ed). (2016). «Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe». *HPG Working Paper*. ODI. Diciembre.
- MSF (Médicos Sem Fronteiras). (2017). *Forced to Flee Central America's Northern Triangle: a Neglected Humanitarian Crisis*. Maio.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2016). *World Humanitarian Data and Trends 2016*.
- Peiró, Ana Ballesteros *et al.* (2016). *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Pérez de Armiño, K.; Mendia Azcue, I. (ed.). (2013). *Seguridad Humana: Aportes Críticos al Debate Teórico y Político*. Madrid: Tecnos.
- Rey Francisco (2016)» La acción humanitaria española en América Latina y el Caribe: Origen, evolución y retos» in Mosel, Bennetty & Krieb (Ed), *Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe* ODI
- Rondó Filho, Milton. (2016). «Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome». In: MSF (Médicos Sem Fronteiras), *Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil*. Rio de Janeiro, pp. 129-134.
- Ruiz, Hiram. (2015). «Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay». ACNUR, diciembre.
- Sabage, K; Muggah, R. (2012). «Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City». *The*

- Journal of Humanitarian Assistance*, January 19.
- Sanahuja, José A. e Schünemann, Julia. (2012). «El nexa seguridad-desarrollo entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda», In: Sanahuja, José Antonio (ed), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 17-70.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana). (2016). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2016*.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). (2015). *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- Thakur, Ramesh. (2007). «The responsibility to protect revisited». *Daily Yomiuri*, 12 April.
- Tickner, A. e Morales, M. (2015). «Cooperación dependiente asociada: Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos». *Colomb.Int.*, Bogotá, n. 85, pp. 175-205, Dec.
- Treviño Rangel, J. (2016). «¿ De qué hablamos cuando hablamos de la « securitización» de la migración internacional en México?: una crítica». *Foro internacional*, 56(2), 253-291.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2016). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. United Nations. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6).
- _____. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*.
- Ventura, Deisy. (2016). «Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global». *Cad. Saúde Pública*, v. 32, n. 4.
- WFP (World Food Programme). (2013). *2012 Food Aid Flows*. International Food Aid Information System, December.
- Waeber, Ole (1995) *Securitization and Desecuritization in: Lipschutz, Ronnie D (Ed) On Security*. New York, NY: Columbia Univ. Press
- Wilson Center. (2017). *Painel. The Humanitarian Crisis in Central America*. Data: 08, jun. 2017, Washington, D.C.