The background features a series of interconnected geometric shapes, primarily triangles and quadrilaterals, drawn with thin black lines. These shapes are arranged in a way that suggests a path or a network, with some shapes overlapping others. The overall effect is a minimalist, architectural style.

# AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

# ÍNDICE

P. 5-6

## **INTRODUÇÃO**

P. 7-8

## **INFOGRAFIA**

PG. 9-20

## **ENQUADRAMENTO**

PG. 10-11

### DEFINIÇÃO

PG. 11-12

### PRINCÍPIOS HUMANITÁRIOS

PG. 12-16

#### ATORES HUMANITÁRIOS

*População Afetada*

*Estados*

*Organização das Nações Unidas*

*Comité Internacional da Cruz Vermelha*

*Organizações Não-Governamentais Humanitárias*

*Setor privado*

PG. 17-18

### COORDENAÇÃO

PG. 19-20

### HISTÓRIA DA AHE

PG. 21-24

## **AHE EM PORTUGAL**

PG. 23-24

### ÂMBITO INSTITUCIONAL

PG. 24

### HISTÓRIA DA AHE

PG. 25-26

## **CENÁRIO DA AHE**

PG. 27-30

## **TENDÊNCIAS E PERSPETIVAS DA AHE**

PG. 29-30

### FUTURO DA AHE EM PORTUGAL

PG. 31-32

## **REFERÊNCIAS**

# INTRODUÇÃO

A ficha temática de Ajuda Humanitária e de Emergência (AHE) tem como objetivo a atualização e sistematização dos conhecimentos relativos aos princípios, práticas e desafios da assistência humanitária, bem como contribuir para a fundamentação do debate. No interior, enunciam-se os principais fundamentos, atores e mecanismos de resposta, internacionais e nacionais. Para a sua produção recorreu-se à consulta de documentos e bases de dados, assim como ao contacto com o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua e à colaboração com o Grupo de Trabalho de AHE.

O sistema humanitário internacional tem demonstrado uma enorme capacidade metamorfofótica e evolutiva, dispondo atualmente de uma capacidade financeira e humana sem precedentes. Mesmo assim, existem milhares de pessoas em necessidade de assistência. Os impedimentos políticos e de segurança no fornecimento de socorro aos civis encurralados na Síria devastada pela guerra, a par com enormes lacunas na República Centro-Africana e no Sudão do Sul, ofuscam sucessos humanitários como a resposta ao tufão *Hayian* nas Filipinas. As reformas que têm sido empreendidas são fundamentais para melhorar o fornecimento de ajuda humanitária, particularmente com a explosão do número de crises de carácter complexo, que exigem uma resposta multidisciplinar e setorial, assim como uma maior articulação de esforços para evitar a duplicação de recursos na implementação de projetos.

# AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

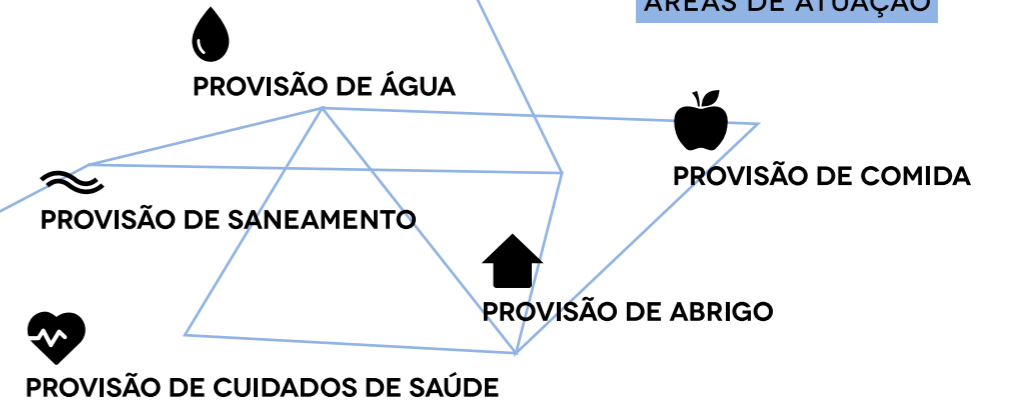
## ATORES



## OBJETIVO



## ÁREAS DE ATUAÇÃO



## PRINCÍPIOS BÁSICOS DA AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA



# ENQUADRAMENTO

## DEFINIÇÃO

A Ajuda Humanitária (AH) refere-se ao ato de assistência e proteção de populações vítimas de catástrofes naturais ou de crises resultantes da intervenção humana. Constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos e um imperativo moral baseado na premissa de que o sofrimento humano deve ser evitado e aliviado onde quer que ocorra.

Os seus objetivos são *(i) salvar vidas, (ii) aliviar o sofrimento, e (iii) preservar a dignidade humana durante e após as crises, assim como prevenir e reforçar a capacidade de resposta para quando ocorram tais situações*<sup>1</sup>. Engloba a proteção de civis e daqueles que já não tomem parte em hostilidades, assim como a provisão de água, de comida e saneamento, abrigo, cuidados de saúde e outros tipos de assistência, empreendidos em favor das pessoas afetadas por crises humanitárias, com a finalidade de facilitar o seu retorno à vida normal e autonomização.

As ações de Ajuda Humanitária e Ajuda de Emergência seguem o princípio da não discriminação e são empreendidas por meios pacíficos, com o objetivo de assegurar a preservação da vida no respeito pela dignidade humana. Embora a Ajuda Humanitária e de Emergência tenha em conta necessidades de curto prazo, a planificação da ação deve ser o mais alargada possível, tendo em conta os contextos em que se aplica. No atual cenário mundial, contextos de emergências humanitárias complexas exigem esforços que extravasam o curto prazo e a ação pontual.

<sup>1</sup> Good Humanitarian Donorship (2003). Principles And Good Practice Of Humanitarian Donorship Disponível em <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/pgphd.pdf>, acedido em 15/04/2015.

A magnitude e duração das crises humanitárias podem levar à superação da capacidade de resposta dos países afetados. Desta forma, a ação humanitária internacional pretende suportar os esforços nacionais na proteção de vidas, do sustento e da dignidade das pessoas em necessidade. A Ajuda deve ser fornecida com o consentimento do país afetado e, em princípio, assente num apelo do mesmo, bem como de acordo com o Direito Internacional e as leis nacionais.

## PRINCÍPIOS HUMANITÁRIOS

Os princípios humanitários de *Humanidade, Imparcialidade, Neutralidade e Independência* constituem a base fundamental para a ação humanitária e têm uma relevância operacional prática. Dado que a ajuda humanitária e de emergência ocorre também em contextos de conflito e instabilidade, a adesão aos princípios permite distinguir a ação humanitária da ação e objetivos de outros atores envolvidos, evitando que seja considerada uma intervenção indevida nos assuntos internos dos Estados ou um meio para perseguir agendas políticas, económicas ou religiosas. Isto possibilita que se estabeleça e mantenha o acesso a populações afetadas, bem como facilita a segurança do *staff* humanitário.

## HUMANIDADE

O sofrimento humano deve ser aliviado onde quer que este se encontre. O objetivo da ação humanitária é proteger a vida e a saúde enquanto assegura o respeito pelos seres humanos.

## IMPARCIALIDADE

A ação humanitária deve ser providenciada somente com base nas necessidades, sem discriminação com base no género, raça, nacionalidade, etnia, classe, partido político ou crença religiosa entre e dentro das populações afetadas.

## NEUTRALIDADE

Os atores humanitários não devem tomar partido de nenhuma parte envolvida num conflito armado, nem em nenhuma disputa, quer política, religiosa, racial ou ideológica onde a ação humanitária esteja a ser prestada.

## INDEPENDÊNCIA

A ação humanitária deve ser independente de objetivos políticos, económicos, militares ou outros que qualquer ator possa ter e que comprometa a capacidade de agir de acordo com estes princípios.

## ATORES HUMANITÁRIOS

O campo da Ajuda Humanitária e de Emergência é composto por uma grande multiplicidade de atores com diferentes objetivos, princípios e *modus operandi* que intervêm em situações de conflito armado e desastres naturais para aliviar o sofrimento das vítimas: Estados, organizações governamentais, não-governamentais, organizações internacionais, setor privado, etc. Dada a diversidade de intervenientes e abordagens torna-se fundamental que se oriente a assistência para a complementaridade, com base nas capacidades operacionais de cada agente. Assim, os atores humanitários têm a responsabilidade de coordenar a sua intervenção com outras organizações para compartilharem informações e/ou recursos que contribuam para a resposta humanitária.

### *População Afetada*

As populações afetadas por crises humanitárias são frequentemente também o primeiro grupo de atores a responder às mesmas. Vizinhos, membros da comunidade, a sociedade civil e o voluntariado podem fornecer a assistência e a proteção inicial.

Os atores humanitários externos à comunidade devem incluir, sempre que possível, esta população na planificação e na implementação de programas de assistência para garantir que a resposta vai ao encontro das necessidades.

## *Estados*

Os Estados afetados têm a responsabilidade primária de cuidar das vítimas de desastres e de outras emergências no seu território. Deste modo, cabe-lhes a função principal de iniciação, organização, coordenação e implementação da assistência humanitária dentro das suas fronteiras ou, em caso de incapacidade, delegarem essas competências.

Os Estados terceiros têm, também, uma intervenção importante em situações de AHE, quer pela doação de bens e fundos quer pela sua participação direta e ativa na resposta humanitária. Estes Estados apoiam a resposta internacional ao providenciar assistência através de canais bilaterais (quando se trata de ajuda direta a um programa ou a um país), multilaterais (quando se trata de contribuições para orçamentos de organizações

internacionais ou o enquadramento em respostas mais globais no marco da União Europeia (UE), da NATO ou das Nações Unidas, onde o envolvimento é visível em ações de proteção civil ou intervenções militares) ou trilaterais (quando envolve, no mínimo, um Estado fornecedor de ajuda, um Estado/Organização financiadora do transporte e um Estado beneficiário).

A frequência de resposta de certos governos a necessidades de países afetados levou a que os países doadores estabelecessem estruturas de cooperação de ajuda. De entre estes governos, o grupo que mais se destaca é o Comité de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD-OCDE), responsável pela quase totalidade de fundos para a AHE.

## *Organização das Nações Unidas*

A Organização das Nações Unidas (ONU ou Nações Unidas), sob o mandato dos seus Estados-Membros, é responsável pela coordenação da assistência internacional na resposta a crises humanitárias, seguindo um dos propósitos, declarados na Carta, de “*alcançar a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário*”<sup>22</sup>. A ONU é, atualmente, a maior provedora de ajuda de emergência e assistência a longo prazo, funcionando como um catalisador para a ação e complementando a resposta dos Estados afetados quando estes esgotam a capacidade das suas autoridades nacionais.

Para isto as Nações Unidas têm entidades-chave que fornecem ajuda humanitária como (i) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); (ii) o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR); (iii) o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); e o Programa

Alimentar Mundial (WFP). Existem ainda outras agências com mandato humanitário para fornecer apoio e conhecimento setorial específico antes, durante e após o desastre.

A Organização tem uma agência específica para a coordenação da assistência internacional – o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). O OCHA coordena as missões de campo das agências das Nações Unidas para avaliar as necessidades; ajuda a mobilizar recursos; organiza reuniões de doadores e estruturas de acompanhamento; monitoriza o status das contribuições em resposta aos pedidos; e emite relatórios de situação para manter os doadores e outros atualizados sobre os desenvolvimentos.

A ONU procura também estratégias eficazes para evitar que as emergências ocorram, desempenhando um papel importante na prevenção de conflitos, na manutenção da paz e na segurança internacional.

<sup>22</sup>

Nações Unidas (1945). Carta das Nações Unidas. Disponível em <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>, acedido em 03/04/2018.

### *Comité Internacional da Cruz Vermelha*

O Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), fundado em 1863 por Henri Dunant, é uma organização com uma missão exclusivamente humanitária. O seu objetivo é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência e prestar-lhes assistência. Tem dois níveis de responsabilidade: (i) *realizar a ação humanitária derivada do seu próprio mandato e das suas áreas específicas de competência; e (ii) coordenar as operações internacionais das componentes do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.*

O CICV é também o promotor dos princípios humanitários e das Convenções de Genebra – um

conjunto de tratados internacionais que regulam a condução dos conflitos armados e limitam os seus efeitos, protegendo as pessoas que não participaram em conflitos (civis, profissionais de saúde e profissionais humanitários) e as que deixaram de participar (militares feridos, enfermos e náufragos, prisioneiros de guerra). Apoiado pelo Movimento, o seu trabalho neste âmbito tem instigado “os governos a adaptarem o Direito Internacional Humanitário (DIH) às circunstâncias sempre mutáveis, em particular, aos modernos avanços em termos de meios e métodos de guerra, de modo a proporcionar uma proteção e uma assistência mais ativas às vítimas de conflito”<sup>3</sup>.

### *Organizações Não-Governamentais Humanitárias*

As ONG humanitárias desempenham um papel fundamental na ajuda de humanitária e de emergência em todo o mundo, pelo seu frequente acesso rápido a recursos financeiros, pela sua desvinculação governamental, pela especialização em áreas relevantes, flexibilidade, estrutura e, muitas vezes, estreita ligação com a população afetada. As ONG experientes possuem conhecimentos sólidos, detalhado sobre áreas locais específicas e capacidade de fornecer ajuda adequada aos grupos populacionais mais vulneráveis.

#### *Setor privado*

O setor privado tem ganhado cada vez mais preponderância e reconhecimento como um interveniente principal em múltiplos aspetos da ação humanitária, funcionando como um apoio para melhorar a capacidade de resposta às crises humanitárias e complexas. O seu envolvimento na resposta humanitária pode acontecer de variadas formas: como doador, fornecedor, prestador de serviços, consultor e/ou parceiro de implementação.

Estas organizações podem variar muito entre si. Podem ter um carácter nacional/comunitário ou internacional; variar entre pequenos grupos informais e grandes agências formais, ter diversas funções e formas dentro e entre diferentes sociedades. Existem ONG com pessoal altamente profissionalizado e organizações que dependem fortemente de voluntários e apoiantes. Variam também em termos de motivação e valores, existem organizações seculares e religiosas, com abordagens caridosas e paternalistas ou radicais e de empoderamento.

Localmente, já é longa a participação de empresas no auxílio a comunidades afetadas por crises, mobilizando frequentemente materiais e funcionários para a resposta humanitária. Igualmente, grandes firmas nacionais, regionais e multinacionais estão também estreitamente envolvidas na ajuda humanitária, seja indiretamente, retomando operações em áreas afetadas pela crise, ou diretamente, fornecendo doações em dinheiro, em bens e serviços.

3

CICV (2018). O mandato e a missão do CICV. Disponível em <https://www.icrc.org/pt/o-mandato-e-missao-do-cicv>, acedido em 17/05/2018



## COORDENAÇÃO

Dada a enorme quantidade e diversidade de atores que podem participar na resposta humanitária, a coordenação torna-se um aspeto vital para que se partilhe informação sobre onde os agentes estão a trabalhar, quais os serviços que estão a prestar e quais as necessidades na sua área operante. No passado, não existia uma forma estruturada de organização das suas atividades, sendo que a falta de coordenação conduziu à duplicação de respostas em algumas áreas e falta dela noutras.

Com o objetivo de fortalecer a coordenação e outros aspetos da resposta humanitária, os agentes de todo o mundo juntaram-se em 2005 e apresentaram reformas que conduzissem a uma assistência mais responsável, eficaz e previsível. Um dos resultados mais importantes foi a criação de uma forma de coordenação dos intervenientes humanitários: um sistema de *clusters*.

Os *clusters* são grupos de organizações humanitárias, pertencentes ou não à ONU, que trabalham nos principais setores da ação humanitária (por exemplo, saúde e abrigo), providenciando um ponto de contacto das operações individuais. Estes grupos asseguram que a resposta internacional a emergências humanitárias é previsível, responsável e tem uma liderança clara, tornando mais evidente a divisão do trabalho entre as organizações, os seus papéis e responsabilidades em diferentes áreas. Pretende-se tornar a comunidade humanitária internacional mais organizada, mais responsável e profissional.

São ativados quando:

1. Existem necessidades humanitárias evidentes num sector;
2. Há muitos intervenientes em vários setores;
3. As autoridades nacionais precisam de ajuda na coordenação.

Existem *clusters* mundiais, que estão sempre ativos, e *clusters* nacionais. A nível mundial contabilizam-se 11 *clusters* no total, e cada um deles tem uma ou duas agências líderes designadas. Trabalham para manter a prontidão e a capacidade técnica de todo o sistema. Como estão sempre ativos, ajudam a garantir uma maior previsibilidade e eficácia das respostas das interações nos seus setores particulares. Os *clusters* nacionais são temporários, e só são ativados quando a capacidade de coordenação não é suficiente a nível nacional.

## ABORDAGEM CLUSTER



## HISTÓRIA DA AHE

Embora o ato de aliviar o sofrimento humano tenha centenas de anos e um carácter global, as suas raízes conceptuais, operacionais e institucionais encontram-se no século XIX, ligadas aos conflitos militares operantes. Foi neste contexto que Henry Dunant, ao presenciar o sofrimento dos soldados na batalha de Solferino, escreveu um livro<sup>4</sup> que levaria à criação de uma das mais emblemáticas organizações internacionais, a Cruz Vermelha Internacional.

No início do século XX, os desafios imprevistos da Primeira Guerra Mundial superariam em muito a capacidade de resposta dos atores humanitários. As devastadoras consequências do conflito levariam à criação de organizações como o Alto Comissariado para os Refugiados da Liga das Nações e também da primeira organização não-governamental internacional e transnacional, o *Save The Children Fund* (1919).

O desejo de aprender com o passado afetou a forma como a ação humanitária seria concebida pelos Aliados durante e após a Segunda Guerra Mundial. Um exemplo fora a criação da Administração das Nações Unidas para a Assistência e Reabilitação (UNRRA) em 1943, com o objetivo de “*planejar, coordenar, administrar ou providenciar a administração de medidas para o alívio das vítimas de guerra em qualquer área sob o controlo de qualquer uma das Nações Unidas*”<sup>5</sup> e da própria Organização das Nações Unidas (1945). Paralelamente, assistiu-se também a um *boom* de organizações não-governamentais, com o estabelecimento de mais de 200 organizações nos anos seguintes ao conflito mundial. Tiveram lugar também mudanças normativas protagonizadas pela ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e pelo fortalecimento e alargamento do DIH (1949) a conflitos armados não internacionais e à proteção de populações civis.

No período da Guerra Fria, as necessidades humanitárias focaram-se em questões como a pobreza global e a desigualdade. Surgia então o discurso desenvolvimentista e as reivindicações dos líderes dos países em desenvolvimento sobre a necessidade do alívio do sofrimento humano nestas regiões.

Com a queda do muro de Berlim (1989) e sequente dissolução da URSS assistiu-se a um aumento sem precedente do número de intervenções militares no mundo. Os anos 90 ficariam marcados pela intensificação das crises humanitárias, com milhares de vítimas de guerras civis, limpezas

étnicas e genocídios, de assassinatos e violações em massa, de mutilações e recrutamentos de crianças como soldados. A experiência do genocídio e da crise de refugiados dos Grandes Lagos marcaria mesmo um ponto de viragem na história da AHE, conduzindo a um esforço internacional para a melhoria da prestação de contas e dos padrões da ajuda personificado no Projeto Esfera.

Com a viragem do século, verificou-se o incremento da presença de países com poder de oferta de assistência humanitária, nomeadamente atores não tradicionais, que não pertencem ao grupo CAD-OCDE.

Perante estes e outros desafios, as Nações Unidas empreenderam uma Reforma Humanitária em 2005 visando incrementar a eficácia e a eficiência da resposta humanitária internacional. Apesar da melhoria dos padrões globais, as deficiências na acessibilidade mundial às necessidades básicas tornam a preparação do complexo humanitário ainda mais urgente. Conflitos novos e antigos, somados ao crescimento de desastres resultantes das alterações climáticas criam necessidades humanitárias sem precedentes que podem e têm sobrecarregado a capacidade do sistema humanitário internacional.

Os desastres de grande escala como o tsunami de 2004 no Oceano Índico, o terramoto no Haiti e as cheias do Paquistão em 2010 constituem exemplos perfeitos dos desafios extremos que o sistema humanitário enfrenta. As fomes na Somália (2011 e 2018) e no Iémen (2015), e outras vulnerabilidades como os conflitos no Médio Oriente e Ásia, como a Guerra Civil Síria e as suas consequências dentro e além-fronteiras, os conflitos contínuos no Afeganistão e Iraque e a questão dos rohingyas no Myanmar precisam de uma resposta internacional robusta.

A situação mundial exige um esforço redobrado e conjunto, numa época em que a fadiga da ajuda parece estar a ressurgir. Os Governos, doadores, as Nações Unidas, e as agências humanitárias devem assegurar que as necessidades são devidamente avaliadas e respondidas; que a ajuda é implementada de forma imparcial, de acordo com as necessidades, com os padrões internacionais, sensíveis a vulnerabilidades específicas (género, idade e incapacidade) e, em complementaridade com a capacidade local. Atualmente e mais que nunca, torna-se imperativo que as dificuldades sejam vistas também como oportunidades para melhorar a resposta humanitária em prol dos seus beneficiários.

4

A Memory of Solferino (1862).

5

Nações Unidas (1943). Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Disponível em <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431109a.html>, acedido em 20/04/2018.

# AHE EM PORTUGAL

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020<sup>6</sup> determina que o objetivo fundamental da cooperação é “*o de contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países terceiros*” e a sua consecução faz-se em três áreas: (i) *Cooperação para o desenvolvimento*; (ii) *Educação para o desenvolvimento*; e (iii) *Ajuda humanitária e de emergência*.

No âmbito da terceira área, foi aprovada, em 2015, a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência<sup>7</sup> com o objetivo de responder às necessidades globais dos indivíduos, comunidades e países afetados por situações humanitárias e de emergência. A Estratégia refere que a ação humanitária e de emergência visa “*proteger a integridade física e moral das pessoas que se encontrem em situações de catástrofe natural ou calamidade pública, aliviando as carências concretas delas resultantes, numa ótica de curto prazo*”, mas também alcançar uma abordagem integrada, que inclua a perspetiva de médio/longo prazo.

Mais recentemente, Portugal participou na Cimeira Humanitária Mundial (2016), um apelo global com o objetivo de delinear claramente as mudanças necessárias para aliviar o sofrimento humano, reduzir riscos e diminuir a vulnerabilidade à escala mundial. Ban Ki-moon, Secretário-Geral da ONU à data, apresentou a Agenda para a Humanidade, no quadro da qual Portugal aderiu a 32<sup>8</sup> compromissos fundamentais e a 3 compromissos individuais. Dentro dos últimos salienta-se o de “*eliminar a lacuna na educação de crianças, adolescentes e jovens*”, no qual se desenvolveu uma iniciativa no âmbito da Educação superior em contexto de emergência – A Plataforma Global para Estudantes Sírios. Desde então têm sido produzidos relatórios anuais sobre a consecução dos compromissos e das iniciativas por Portugal<sup>9</sup>.

6

Governo Português (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. Disponível em <http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conclus-tratg1420.pdf>, acessado em 26/04/2018.

7

Presidência do Conselho de Ministros (2015). Resolução do Conselho de Ministros N.º 65/2015. In Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015. Disponível em [https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p\\_auth=v6yb9gAl](https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p_auth=v6yb9gAl), acessado em 20/04/2018.

8

Ver compromissos de Portugal no seguinte link <file:///C:/Users/X552M/Downloads/Portugal.pdf>

9

O último relatório fora divulgado em abril de 2018, reportando as ações concretizadas entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2017. Está acessível aqui <https://www.agendaforhumanity.org/user/export-annual-report/14286>

## ÂMBITO INSTITUCIONAL

Geograficamente, Portugal opera continuamente em países frágeis, em contextos de conflito e pobreza, priorizando os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste. A sua resposta humanitária engloba diversos atores como governos e organizações da sociedade civil dos países afetados, Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) portuguesas, organizações multilaterais e o setor privado.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é a entidade responsável pela coordenação da cooperação para o desenvolvimento e, consequentemente, pela AHE a países terceiros. A sua ação externa é prosseguida pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., ao qual compete *“assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência, promovendo sinergias com outros instrumentos, no respeito pelos seus princípios fundamentais e especificidade”*<sup>10</sup>. O Camões, I.P. acompanha e assegura também a articulação da posição portuguesa nos Grupos de Trabalho do Conselho da União Europeia relativos à política comunitária de cooperação para o desenvolvimento no Grupo de Ajuda Humanitária e da Ajuda Alimentar (COHAFa) e na representação portuguesa no Comité de Financiamento da Comissão Europeia no Comité de Ajuda Humanitária. O Ministério da Defesa Nacional (MDN) tem também um papel preponderante na resposta humanitária e de emergência, participando em atividades das missões da ONU e detendo os meios de transporte aéreos, meio fundamental de ajuda.

Organismos como a Autoridade Nacional da Proteção Civil (ANPC), do Ministério da Administração Interna (MAI) são, também, atores centrais e reconhecidos no fornecimento de AHE. O Instituto Nacional de Emergência Médica, do Ministério da Saúde (INEM) tem igualmente experiência neste campo. Em 2015 representou o Estado português em reuniões da Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (ECHO) e do Centro de Resposta de Emergência (ERCC).

Portugal reconhece o papel central e de coordenação global das Nações Unidas, nomeadamente o realizado através do OCHA, e age em consonância e complementaridade com a União Europeia, Comissão Europeia e, em particular, com a ECHO. É nesta última extensão que participa no

COHAFa, identificando as situações onde poderá intervir em situações de AHE e de prevenção; coordenando a sua intervenção com a de outros Estados-Membros e Instituições Europeias; e participando na discussão da Agenda Humanitária a nível europeu e internacional. Embora a União Europeia, no seu conjunto, seja o principal doador de ajuda humanitária no mundo, Portugal, tem ficado aquém dos padrões definidos, quer como membro da União Europeia, quer como membro do CAD-OCDE.

## SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil é um ator cuja importância na AHE é reconhecida tanto ao nível internacional como nacional. Dentro desta, as ONG e as ONGD têm um papel crucial pelo contributo no fornecimento de ajuda, pelo know-how que detém dos contextos em que operam e por desenvolverem políticas que têm em conta as necessidades reais da população afetada.

Em Portugal, somente uma minoria das ONGD Portuguesas, membro da Plataforma Portuguesa das ONGD, têm no seu portfolio projetos de Ação Humanitária, sendo que isto pode estar relacionado com falta de financiamento público e do avultado investimento que projetos deste âmbito necessitam e nem sempre as ONGD têm imediatamente disponível. Neste sentido, a Estratégia Operacional vem reiterar a possibilidade da cooperação bilateral do Estado português pelo *“o financiamento de projetos humanitários ou de promoção de resiliência de ONGD portuguesas nos países afetados”*. Isto ocorrerá *“nos casos onde seja patente a mais-valia da ação destes atores (...), e existindo disponibilidade orçamental, serão concedidos apoios no âmbito de uma Linha de Financiamento para projetos de ONGD (...), sob responsabilidade do Camões, I.P.”*<sup>11</sup>.

A fase de intervenção em que mais ONGD<sup>12</sup> portuguesas desenvolvem atividade é a da ligação entre Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (LRRD) e o setor operacional predominante é o da saúde, existindo uma fraca ação em áreas como a do género e de ambiente/alterações climáticas. Em termos geográficos, as ONGD seguem a mesma orientação nacional, operando principalmente nos PALOP e Timor-Leste, tendo também alguma atividade em países como o Haiti, Paquistão, Sri Lanka e países da América Latina.

10

Presidência do Conselho de Ministros (2015). Resolução do Conselho de Ministros N.º 65/2015. In Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015. Disponível em [https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p\\_auth=-v6yb9gAl](https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p_auth=-v6yb9gAl), acedido em 20/04/2018.

11

Presidência do Conselho de Ministros (2015). Resolução do Conselho de Ministros N.º 65/2015. In Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015. Disponível em [https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p\\_auth=-v6yb9gAl](https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p_auth=-v6yb9gAl), acedido em 20/04/2018.

12

As ONGD referenciadas limitam-se às associadas da Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento.

# CENÁRIO DA AHE

## 2016

DESASTRES NATURAIS



324

DESASTRES NATURAIS

204  
MILHÕES DE PESSOAS  
AFECTADAS

CONFLITOS



402  
CONFLITOS  
POLÍTICOS

188  
CRISES  
VIOLENTAS

## 2017

DADOS DA SITUAÇÃO HUMANITÁRIA NO MUNDO

65,5  
MILHÕES DE  
DESLOCADOS

22,5  
MILHÕES DE  
REFUGIADOS



1 MILHÃO  
DE CRIANÇAS

afetadas pela crise **SÍRIA** estavam inscritas em programas formais ou não-formais de educação na região.

5,5  
MILHÕES DE  
PESSOAS NA  
REPÚBLICA  
DEMOCRÁTICA  
DO CONGO



foram vacinadas  
novamente contra  
o Sarampo.

55%  
provêm de três países:  
**SUDÃO DO SUL;**  
**AFEGANISTÃO**  
**E SÍRIA.**

4,3 MILHÕES PESSOAS

receberam assistência alimentar  
no **SUDÃO DO SUL.**

1 MILHÃO  
DE PESSOAS

EM AL HUDAYDAH  
NO **IÊMEN**  
beneficiaram de  
melhorias na água, na  
rede de saneamento  
e na higiene.

3 MILHÕES  
DE PESSOAS

NA **SOMÁLIA**  
receberam mensalmente  
dinheiro, vales ou outras  
formas de assistência.

97% DOS  
REFUGIADOS

recentemente chegados  
ao **BANGLADESH**  
receberam ajuda  
alimentar.

1,6 MILHÕES  
DE PESSOAS

abrangidas com abrigo e  
utensílios domésticos no  
**IRAQUE**

## 2018

DADOS DA SITUAÇÃO HUMANITÁRIA NO MUNDO

135,7  
MILHÕES DE PESSOAS  
EM NECESSIDADE

90,9  
Pessoas que  
receberam ajuda

2,5 BILIÕES  
DE DÓLARES EM FALTA



# TENDÊNCIAS E PERSPETIVAS DA AHE

A ajuda humanitária e de emergência enfrenta um conjunto de dilemas e desafios que poderão marcar um ponto de viragem na sua história. Primeiro, o seu campo de atuação tem-se tornado cada vez mais complexo “*com centenas se não milhares de ONG e outras organizações de vários países a providenciar uma variedade de esforços humanitários*”<sup>13</sup> num contexto cada vez mais arriscado para os profissionais humanitários.

Adicionalmente, a perpetuação de conflitos prolongados dilui a distinção entre emergência e desenvolvimento, exigindo um maior esforço de ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD). Dado o vínculo claro entre pobreza, vulnerabilidade e crise, o incremento de pessoas extremamente pobres em ambientes de alto risco, obriga à persecução de novos compromissos para abordagens humanitárias, de desenvolvimento e de consolidação de paz.

A prevenção de conflitos e estabilização dos países estão intimamente relacionados com as questões de migração e deslocamento interno. Pessoas forçadas a deslocarem-se por violência e insegurança constitui uma prioridade humanitária crítica. Em 2017, de 65 milhões de pessoas deslocadas pela violência e pela guerra, cerca de 20 milhões eram refugiados, enquanto a maioria é deslocada dentro dos seus próprios países. O próprio eco de algumas crises humanitárias, proliferado pelos meios de comunicação e pelas redes sociais pode ter impactos positivos, mas também negativos. Esta hipercomunicação desumaniza os conflitos e acontece em detrimento

13

Rysaback-Smith, H. (2015). History and Principles of Humanitarian Action. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/9d52/453167b34a40c5d507f97ba064f7990f72d0.pdf>, acedido em 25/03/2018.

da atenção dada às crises esquecidas, dificultando a mobilização da comunidade internacional para as últimas.

Em termos de financiamento, o déficit no campo humanitário continua a deixar pessoas em necessidade sem acesso a assistência. Embora em 2016 o montante global estimado para a AHE tenha aumentado pelo quarto ano consecutivo (atingindo os 27,3 bilhões de dólares), este aumento foi significativamente menor que o dos últimos anos.

## FUTURO DA AHE EM PORTUGAL

Ao nível institucional, Portugal tem perspectivas futuras bastante ambiciosas. O primeiro desafio prende-se com a persecução das recomendações do CAD-OCDE em relação à ajuda humanitária para o país: como o esforço para atenuar o risco de crises em todos os países parceiros; a sedimentação da ação segundo a Estratégia Operacional de forma a garantir uma maior previsibilidade e conformidade com os princípios humanitários; e a definição de diretrizes sobre a utilização de recursos militares e de proteção civil, em consonância com os imperativos internacionais.

Outro aspeto importante passa pelo alargamento da Estratégia Operacional a outros atores, como a câmaras municipais, a ONGD e a outros setores da sociedade civil. Reconhece-se a necessidade de aproximar estes intervenientes humanitários da Estratégia e de trabalhar em conjunto para a discussão de políticas públicas, ao nível nacional e europeu.

A internacionalização em matéria de ajuda humanitária e ajuda de emergência é um dos maiores e mais urgentes desafios de Portugal. A integração do país nos esforços estruturados a nível internacional e sobretudo a nível Europeu, nomeadamente na relação CAMÕES, I.P. – COHAFA, permitirá que o país marque mais a agenda europeia, especialmente no que diz respeito aos contextos em que atua. Da mesma forma, aparece a necessidade de diversificação e internacionalização de parcerias, assim como o fortalecimento da dinâmica multilateral.

Porém, para que os objetivos futuros se concretizem é preciso uma reversão nos contínuos orçamentos deficitários, que têm conduzido à desmobilização da área. A priorização da AHE, materializada na escassez

de recursos financeiros, passa pela procura de investimento e recursos, pela sua identificação e aprofundamento.

No âmbito da sociedade civil os desafios relacionam-se em parte com o potenciamento da colaboração entre ONGD, mas também do funcionamento em rede internacional, para o incremento da experiência e capacitação, para a uniformização de padrões, protocolos e para a utilização de instrumentos internacionais. Outro passo importante é a sensibilização da opinião pública e a articulação com os media, nomeadamente na partilha de informação sobre as atividades empreendidas, assim como os seus resultados. A melhoria da informação difundida pode levar a um maior envolvimento da sociedade civil, aumentando o lobby político e potenciando a colocação da AHE na agenda política.

Por fim, parece necessário um maior planeamento nas respostas de emergência e de ajuda humanitária, entre as ONGD portuguesas e o Governo, para se evitar a descoordenação e precaver a inexistência de capacidade e de recursos materiais e financeiros.

# REFERÊNCIAS

- Building a Better Response (2017). Guião completo Agosto de 2017. Disponível em [http://www.buildingabetterresponse.org/pluginfile.php/49075/mod\\_resource/content/3/BBR%20Script%20\\_%20Portuguese.pdf](http://www.buildingabetterresponse.org/pluginfile.php/49075/mod_resource/content/3/BBR%20Script%20_%20Portuguese.pdf), acessado em 13/05/2018.
- Conselho Europeu-Parlamento Europeu-Comissão Europeia (2008). O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. Disponível em [http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/consenso%20\\_ah\\_v2.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/consenso%20_ah_v2.pdf), acessado em 26/04/2018.
- Development Initiatives (2017). Global Humanitarian Assistance Report 2017. Disponível em <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Executive-summary.pdf>, acessado em 27/05/2018.
- Freitas, R.-Plataforma Portuguesa das ONGD (2013). Estudo sobre a Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal. Disponível em <http://plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/Estudo%20sobre%20Ajuda%20Humanitaria%20e%20de%20Emergencia%20em%20Portugal.pdf>, acessado em 09/05/2018.
- Humanitarian Response (2018). O que é a abordagem de Cluster? Disponível em <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>, acessado em 03/05/2018.
- INEM (2017). Cooperação. Disponível em <http://www.inem.pt/2017/05/23/cooperacao/>, acessado em 15/05/2018.
- Labbé, J. (2012). Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges. Disponível em [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi\\_pub\\_rethinking\\_humanitarianism.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf), acessado em 13/05/2018.
- Nações Unidas (2004). Ação Humanitária. Disponível em <http://www.un.org/ha/moreha.htm>, acessado em 15/05/2018.
- Nações Unidas (2018). Manutenção da Paz e da Segurança Internacional. Disponível em <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>, acessado em 15/05/2018.
- Nações Unidas (2018). Parcerias com o Setor Privado. Disponível em <https://www.unocha.org/theme/partnerships-private-sector>, acessado em 15/05/2018.
- OCDE (2016). Principais Resultados E Recomendações Do CAD Exame Pelos Pares Da OCDE À Cooperação Para O Desenvolvimento – Portugal 2016. Disponível em <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Portugal-2016-Principais-Resultados-Recomendacoes-CAD.pdf>, acessado em 27/05/2018.
- OCHA (2018). Global Humanitarian Overview 2018. Disponível em <https://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/>, acessado em 03/05/2018.
- OCHA (2017). GUIDE FOR GOVERNMENTS: International Humanitarian Action, disponível em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Guide%20for%20Governments%20%20International%20Humanitarian%20Action.pdf>, acessado em 15/04/2018.
- OCHA (2017). World Humanitarian Data and Trends 2017. Disponível em [http://interactive.unocha.org/publication/data-trends2017/resources/WHDT2017\\_Final\\_Singles.pdf](http://interactive.unocha.org/publication/data-trends2017/resources/WHDT2017_Final_Singles.pdf), acessado em 10/04/2018.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2018). Ajuda Humanitária de Emergência. Disponível em <http://www.plataformaongd.pt/plataforma/areasactuacao/area.aspx?id=1432>, acessado em 02/05/2018.
- Presidência do Conselho de Ministros (2015). Resolução do Conselho de Ministros N.º 65/2015. In Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015. Disponível em [https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p\\_auth=v6yb9gAl](https://dre.pt/home/-/dre/70128396/details/maximized?p_auth=v6yb9gAl), acessado em 20/04/2018.
- Rysaback-Smith, H. (2015). History and Principles of Humanitarian Action. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/9d52/453167b34a40c5d507f97ba064f7990f72d0.pdf>, acessado em 25/03/2018.
- Tambourgi, P. (2017). O Sistema Humanitário Internacional no século XXI: os doadores não DAC e o caso brasileiro. Disponível em [http://www.iri.usp.br/documentos/Patricia\\_Vilarinho\\_Tambourgi.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/Patricia_Vilarinho_Tambourgi.pdf), acessado em 09/05/2018.
- UNHCR (2018). Figures at a Glance. Disponível em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, acessado em 24/05/2018.



## FICHA TÉCNICA

### TÍTULO

Ajuda Humanitária e de Emergência

### AUTORIA E EDIÇÃO

Plataforma Portuguesa das ONGD

### COLABORAÇÃO

Jéssica Sofia Chainho Pereira

Grupo de Trabalho de Ajuda Humanitária e de Emergência

### APOIO

Camões – Instituto da Cooperação e da Língua

### DATA

Junho 2018

### DESIGN GRÁFICO

Ana Grave

COM O APOIO

