



• C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

SUSANA MARÍLIA DA COSTA MONTEIRO

A AJUDA HUMANITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Internacional Público e Europeu.

- Orientador: Professor Doutor Rui Manuel Moura Ramos
- Coimbra, 2015

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAVV - Vários Autores

ADNS - Animal Disease Notification System

AL. - Alínea

ARGUS - General European Rapid Alert System

ART. - Artigo

ARTS. - Artigos

CEDH - Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CICV - Comité Internacional da Cruz Vermelha

CIWIN - Critical Infrastructure Warning Information Network

CRP - Constituição da República Portuguesa

DG ECHO - Directorate - General for Humanitarian Aid and Civil Protection

DIH - Direito Internacional Humanitário

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem

EBRD - European Bank for Reconstruction and Development

ECHO - EU Humanitarian Aid and Civil Protection Department

ECURIE - Radioactivity Environmental Monitoring

EDP - Fundo Europeu para o Desenvolvimento

EEAS - Serviço de Ação Externa da UE

ERCC - Centro de Coordenação de Emergência e Resposta

EUROPOL - Serviço Europeu de Polícia

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FEAD - Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

FEAG - Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização

FEBA - Banco Alimentar Europeu

FMI - Fundo Monetário Internacional

FRA - Agência Europeia para os Direitos Fundamentais

HCR - Alto Representante para os Refugiados

HEOF - Health Emergency Operations Facility

INFORM - Índice de Risco Humanitário

JOUE - Jornal Oficial da União Europeia

OCHA - Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

ONG - Organização Não Governamental

ONG's - Organizações Não Governamentais

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

P. - Parágrafo

P. EX. - Por exemplo

PAM - Programa Alimentar Mundial

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESD - Política Externa de Segurança e Defesa

PEV - Política Europeia de Vizinhança

SDN - Sociedade das Nações

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TPI - Tribunal Penal Internacional

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental

UNHCR - Agência das Nações Unidas para os Refugiados

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIDIR - Instituto das Nações Unidas para a Investigação sobre o Desarmamento

VOL. - Volume

ÍNDICE

1. Introdução.....	7
1.1 Apresentação do Tema.....	7
1.2 A Investigação: Tópicos e Objetivos.....	11
1.3 A Estrutura Formal do Trabalho.....	12

I

O Humanitarismo no Direito Internacional

1. Os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária Internacional: Distinção e Campos de Ação.....	14
2. DIH, Direitos do Homem e a Intervenção Humanitária: Desenvolvimentos.....	26

II

O Humanitarismo da UE

1. Os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária da UE.....	36
1.1 A Competência.....	40
1.2 Da Competência à Ação.....	42
1.2.1 As Missões Militares.....	42
1.2.2 As Missões Humanitárias.....	46
1.3 A Ajuda Humanitária a Estados Terceiros.....	52
1.4 A Cláusula de Solidariedade.....	59
2. A Ajuda Humanitária da UE: Enquadramento.....	64
2.1 Noção.....	64
2.2 Âmbito nos Estados Terceiros.....	70
2.3 Âmbito no Território da UE.....	77
2.4 Natureza.....	84
2.5 Os Princípios da Ajuda Humanitária.....	89

3. As Políticas da UE e a Ajuda Humanitária.....	95
4. A Crise Económica e Financeira na Europa e a Crise Humanitária: Causa e Resposta.....	103
5. Desafios Humanitários, Reflexão e Propostas.....	112
6. O Humanitarismo Europeu em Ação.....	123
7. Conclusão.....	129
7.1 Os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária: Evolução.....	129
7.2 A Ajuda Humanitária da UE: Noção, Âmbito, Natureza e Princípios.....	132
7.3 A Ajuda Humanitária da UE nos Estados Terceiros e no Território da UE. A Crise Económica e Financeira e a Crise Humanitária: Que Respostas?	135
7.4 A Ajuda Humanitária e os Desafios da UE: Perspetiva Crítica e Propostas...	137
 Bibliografia.....	 141
Anexos.....	159

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema

A História da Europa associa o nascimento da UE à manutenção da paz, e à necessidade de evitar uma nova guerra¹. A prosperidade, o desenvolvimento económico e a reconstrução de um novo coletivo defensor de valores humanistas dificilmente se compatibilizam com momentos de tensão e de guerra, cujas consequências espelharam-se, p. ex. na destruição material e humana causada pelas duas Grandes Guerras. Nesses contextos, a ausência de uma ideia de partilha, de valores comuns e de solidariedade é profundamente marcante.

A paz dá o tempo necessário para refletir sobre o bem comum, sobre a partilha de objetivos, valores e caminhos não antagónicos, abrindo espaço para a solidariedade como forma de respeitar o desenvolvimento e a liberdade. Constata-se, contudo que “*a paz é mais complexa do que a guerra*”², segundo as palavras de Michael Howard. A paz é exigente pois a sua complexidade expressa-se, desde logo, nas diversas tentativas de definição e enquadramento do seu conceito. Significa paz apenas a ausência de guerra? Significa paz a ausência de solidariedade? Vive-se em época de paz com o aumento das crises humanitárias, algumas até ignoradas?

O conceito de paz não coincide, exclusivamente, com a ausência de conflito armado. Compreende uma dimensão subjetiva de percecionar o sentido da vida individual e coletiva não ameaçada pelo poder, e uma dimensão objetiva, expressa no funcionamento adequado e eficaz das estruturas institucionais, do respeito dos poderes do Estado em relação aos Direitos do Homem, no cumprimento das expectativas comunitárias no plano social e na ausência de ataques armados e destruição física. Falhas na dimensão objetiva provocam, inevitavelmente, uma perceção de perigo e de tensão. Abre-se, pois, o caminho para um conflito armado.

O fim do Estado de Providência e a omissão da atuação social, transmitindo uma ideologia contrária à solidariedade coletiva, em violação dos valores expectáveis pela comunidade, que já os absorveu como seus (e não como uma política trabalhada a cada mudança de

¹ E. M. Machado, Jónatas: *Direito da União Europeia*. Coimbra Editora, 1ª edição, 2010, págs. 11 a 31.

² Howard, Michael: *A Invenção da Paz. Reflexões sobre a guerra e a ordem internacional*. Guimarães Editores, 2004, pág. 13.

poder) são focos de tensão social e comunitária. Representam, também, o perigo de a Ajuda Humanitária passar a substituir campos de resposta que anteriormente correspondiam às políticas sociais da responsabilidade do Estado. Com efeito, a Ajuda Humanitária vai responder a casos de fome, subnutrição e problemas no âmbito das estruturas de saúde que causam perigos à sobrevivência da população, decorrentes da inexistência ou insuficiência das políticas sociais estatais.

A ausência de uma política humanitária dificulta a separação entre o humanitarismo e a caridade. O esvaziamento dos direitos sociais e o fim do Estado de Providência abrem novas necessidades de resposta à Ajuda Humanitária.

A solidariedade é uma *práxis*, ela é um valor (quase) vazio sem a correspondente materialização.

A Ajuda Humanitária faz parte do equilíbrio social e encontra fundamento nos valores da solidariedade, da humanidade, da paz e do respeito pelos Direitos do Homem.

Assistimos, atualmente, a uma diluição dos valores humanos positivados em lei escrita. Esta situação de reinterpretação da lei segundo uma ideologia da indiferença comunitária conduz inevitavelmente ao fim da solidariedade, ou seja, ao aumento do sofrimento humano e à perda de vidas, pois deixa de ser imperativo avaliar das necessidades urgentes da comunidade. A situação é grave pois não só se prevê o aumento das crises humanitárias no mundo, como os instrumentos, os meios legais e as ideologias políticas que esvaziam de sentido os preceitos legais não permitem, ainda, prevenir e responder às crises humanitárias devidamente.

A Ajuda Humanitária evoluiu no plano internacional, no que concerne ao espaço de atuação (não se resume a casos de conflitos armados), às motivações (os fundamentos já não estão irremediavelmente conectados com o pensamento religioso) e atores humanitários (ao longo do tempo cresceu o número de organizações humanitárias). No quadro desta evolução integra-se a visão regional da Ajuda Humanitária na perspetiva da UE.

O presente trabalho pretende reflectir sobre a Ajuda Humanitária da UE. Pretende-se determinar a noção, o âmbito de ação, a natureza e os princípios da Ajuda Humanitária da UE no quadro da Ajuda Humanitária internacional. Visa-se refletir sobre o seu relacionamento com as políticas da UE, precisar a sua atuação em tempo de paz e em

tempo de conflitos armados, o que pressupõe perceber o enquadramento da UE face ao DIH.

Tenciona-se delinear a caracterização da Ajuda Humanitária da UE, e o enquadramento desta como ator humanitário em coerência com os seus valores. Apresentam-se os objetivos da Ajuda Humanitária, e reflete-se sobre o modo como contribui para a paz.

Importa, também, a caracterização da UE como ator humanitário no plano internacional e no plano regional, e a determinação dos seus instrumentos para responder às crises humanitárias. Pretende-se perceber a conceção de uma Ajuda Humanitária regional da UE no território dos Estados membros, e entre estes, quanto aos seus instrumentos e meios.

Este ano de 2015 é adequado à reflexão do tema deste trabalho, uma vez que coincide com os seguintes momentos especiais, na agenda internacional e da UE.

O ano de 2015 é uma marca no campo da solidariedade da Ajuda Humanitária, do desenvolvimento e dos Direitos do Homem. Neste ano de 2015 termina o período de implementação do *Hyogo Frameworks for Action (2005-2015)*³ iniciado em 2005, cujo intuito passava pela construção da resiliência das sociedades contra as catástrofes. Representa, também, o momento da criação das novas linhas de orientação de Hyogo após 2015, denominado *O novo Quadro de Ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência*⁴.

O ano de 2015 é, também, o ano de avaliação da implementação dos objetivos do *Millennium Development Goals*⁵ da ONU acordados no ano de 2000⁶, e foi declarado o Ano Europeu do Desenvolvimento⁷ pela Decisão 472/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014⁸. O objetivo é informar e sensibilizar o público para a temática do desenvolvimento e erradicação da pobreza, no quadro da Estratégia Europa 2020.

A nível internacional, está ser preparado o primeiro encontro da comunidade humanitária global em março de 2016 em Istambul⁹, o qual vai reunir especialistas e atores

³ www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

⁴ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência*. Bruxelas, 8.4.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁵ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

⁶ NGO Voice: *Disaster Risk Reduction. DRR and Development post-2015*, disponível em www.ngvoice.org.

⁷ Mais informações em: <http://europa.eu/eyd2015/>

⁸ JOUE L139, de 9 de maio de 2014, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>

⁹ Mais informações em: <https://www.worldhumanitariansummit.org/>

humanitários para discutir a causa humanitária, as necessidades e mudanças de futuro. Visa-se pensar sobre a Ajuda Humanitária e medidas destinadas a evitar o colapso de qualquer forma de assistência, uma vez que é previsível o aumento das crises humanitárias.

A UE é líder no que concerne à Ajuda Humanitária a nível internacional aos Estados terceiros. Desde 2007, foram doados mais de 1 bilião de euros¹⁰.

As crises humanitárias estão a suceder de forma cada vez mais violenta, com maior frequência, e de causas e consequências mais complexas.

Verifica-se, desde o ano de 2013 o aumento da ativação do Mecanismo de Proteção Civil, por motivo de inundações, incêndios florestais, sismos, e poluição marítima¹¹.

A época histórica atual não é a mesma época histórica que marcou a necessidade de criação de uma União de Estados no Continente Europeu. Apesar de a paz ser um objetivo intemporal, a atual fase das sociedades é marcada por alterações no plano das relações internacionais e pela redefinição do poder no palco mundial. Estas alterações de poder económico e político também representam alterações no âmbito humanitário, com consequências sociais, económicas e religiosas (p. ex. como contrapartida da Ajuda Humanitária pelos Estados Muçulmanos exige-se a construção de Mesquitas ou a conversão religiosa).

O desenvolvimento da ciência e das tecnologias também tem implicações nos conflitos armados. Crescem as ameaças e perigos com contornos distintos face a outras épocas, pela presença de armas de destruição maciça e aumento das vulnerabilidades das populações. Perante estes contextos é provável um colapso da Ajuda Humanitária. Como é possível prever e evitar estas situações? A coordenação com outros atores humanitários é determinante à escala mundial para ser possível encontrar uma resposta global.

¹⁰ “The EU as a whole – the European Commission together with the Member States- is the world’s leading humanitarian aid donor. For the past 5 years, the Commission provided an average of € 1 billion annually for humanitarian funding. In 2011 the European Commission assisted 117 million people in 91 non- EU countries”, em Comissão Europeia: *Increased support for humanitarian aid in spite of economic crisis*”, Memo, Eurobarometer survey, 8.6.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹¹ Sobre o aumento das crises humanitárias, suas consequências e resposta da UE ver: Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas da União Europeia em matéria de ajuda humanitária e de proteção civil e respetiva execução em 2013*. Bruxelas, 28.8.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

Neste campo, procede-se a uma reflexão sobre os principais desafios da UE, e elaboram-se propostas de mudança no sentido da coerência entre os valores dos Direitos do Homem e a matriz da UE:

- “ (...) *Ajudar as populações mais vulneráveis do mundo em situações de crise é um imperativo moral para a comunidade internacional e pode fazer a diferença entre a vida e a morte. Em resposta a este imperativo, a União Europeia e os (...) Estados-Membros são os maiores doadores mundiais de ajuda humanitária (...). A UE promove igualmente o respeito e a adesão ao direito internacional humanitário*”¹².

1.2 A investigação: tópicos e objetivos

A presente investigação apresenta dois objetivos. Pretende-se estabelecer o enquadramento legal da Ajuda Humanitária, delinear a noção, o âmbito, a natureza e os princípios da Ajuda Humanitária da UE. Para tal tornou-se, em primeiro lugar, imprescindível definir o quadro da Ajuda Humanitária internacional, e enquadrar os Direitos do Homem e o DIH. Neste sentido melhor se percebem as influências e implicações destes últimos na Ajuda Humanitária da UE.

Perante a noção e âmbito da Ajuda Humanitária pretende-se saber se a crise económica e financeira e as medidas de austeridade na Europa, principalmente, em Portugal e na Grécia causaram uma crise humanitária. Com efeito, questiona-se se pode a crise económica e financeira enquanto causa de uma crise humanitária, onde a fome impera, e as necessidades são urgentes, ser incluída na noção de Ajuda Humanitária da UE. Nesta sequência importa perceber as necessidades, o tipo de crise humanitária e a resposta a nível nacional, local, das ONG´s humanitárias e o âmbito de ação da UE. Este caminho conduz-nos à reflexão sobre o modo como a UE responde a crises humanitárias no seu território. E, se concluirmos no sentido da inexistência e insuficiências dos seus meios, refletimos sobre as medidas que devem ser desenvolvidas no sentido de implementar uma solidariedade efetiva entre os Estados membros e a UE.

¹² Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas de ajuda humanitária e de proteção civil da União Europeia e sua aplicação em 2011*. Bruxelas, 6.9.2012, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

Os tópicos de investigação incidem sobretudo na Ajuda Humanitária, nos Direitos Humanos, e no DIH, no plano internacional e no plano europeu.

Revela-se importante compreender a Ajuda Humanitária no âmbito de conflitos armados, a legitimidade das Intervenções Humanitárias, sob a alçada da ONU e da OTAN, assim, como a atuação da União Europeia, nesses contextos. Importa, também, perceber as tendências diferenciadoras quanto aos objetivos, parâmetros de intervenção e políticas das organizações que atuam no campo da Ajuda Humanitária.

Para alcançar os objetivos expostos, seguiu-se duas vias complementares. O primeiro de exploração teórica, nos termos do qual foram consultados documentos, legislação, manuais, dados percentuais, e informações presentes nos sites da DG ECHO¹³, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, em especial.

A segunda via consistiu no contato direto junto da Comissão Europeia, da DG ECHO, e de organizações humanitárias da Europa, como, p. ex. a Cáritas Portuguesa, a Cáritas *Hellas* (da Grécia), a *Tierra de Hombres* de Espanha, a FEBA e a CICV, com vista a recolher informações, as quais ajudaram a complementar e a concluir este trabalho. Algumas dessas informações constam dos Anexos.

Entende-se que o presente trabalho, para além da componente teórica, pode aproximar o direito da prática e contribuir, através da posição crítica, para uma diferente abordagem da realidade sobre a evolução política dos novos espaços que a Ajuda Humanitária está a ser chamada a ocupar, para que desse modo se possam pensar nas necessárias alterações a adotar, nomeadamente, novas medidas que possibilitem uma solidariedade efetiva e a restauração de uma paz sólida.

1.3 A estrutura formal do trabalho

De acordo com os objetivos definidos elaboramos a arquitetura do trabalho escrito em dois capítulos. O primeiro permite enquadrar e compreender a Ajuda Humanitária internacional. Nele se aborda o Humanitarismo no Direito Internacional. Incluímos como pontos de exploração os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária. Deste modo, explana-se o nascimento da Ajuda Humanitária e a sua evolução, a par do desenvolvimento de outras

¹³ <http://ec.europa.eu/echo>

medidas internacionais no quadro da ONU. Refere-se, também, a diferença entre os Direitos do Homem e o DIH. Assim, melhor se consegue enquadrar a Ajuda Humanitária em tempo de paz e em tempo de conflito armado, assim como os respetivos fundamentos.

No segundo capítulo, o foco do trabalho incide na Ajuda Humanitária da UE, e a perspetiva desta face aos Direitos do Homem, e ao DIH. Examina-se, ainda, a sua competência e os modos de execução da Ajuda Humanitária.

Posteriormente, refere-se a Ajuda Humanitária da UE nos Estados terceiros, nos termos do Art. 214º do TFUE, e nos Estados membros, nos termos do Art. 222º do TFUE (a Cláusula de Solidariedade), e entre Estados membros. De seguida, passa-se ao momento da condensação da informação e apresenta-se a noção, o âmbito, a natureza e os princípios da Ajuda Humanitária da UE.

Face ao enquadramento realizado, elaboramos o relacionamento entre as políticas da UE e a Ajuda Humanitária, assim como, a sua prática em tempo de conflito armado (e relação com o DIH) e em tempos de paz.

Discute-se face ao que se concluiu anteriormente, e à informação obtida se a crise económica e financeira e as medidas de austeridade provocaram uma crise humanitária, qual a sua caracterização e tipo de respostas adotadas. Apontam-se, também, os principais desafios nesta matéria, as propostas de mudança numa perspetiva crítica, e expõem-se alguns casos de Ajuda Humanitária.

Segue-se, por último, a conclusão sobre todos os pontos abordados tendo por base as informações obtidas.

I

O HUMANITARISMO NO DIREITO INTERNACIONAL

1. OS DIREITOS DO HOMEM, O DIH E A AJUDA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: DISTINÇÃO E CAMPOS DE AÇÃO

O desenvolvimento do direito internacional tem uma base filosófica e religiosa. Hugo Grotius, em 1625 publica o livro *De Jure Belli Ac Pacis. Libri Tres*¹⁴, no contexto da Guerra dos Trinta Anos, o qual teve impacto nas relações internacionais e no desenvolvimento do direito internacional. Este desenvolve-se no sentido de criar regras entre os Estados, disciplinar as relações entre estes e, assim, alcançar a paz¹⁵.

A noção de paz também se desenvolve ao longo da História. De uma ideia de paz equivalente a ausência de conflito armado, o conceito evoluiu no sentido da identificação da paz com a ausência de violência estrutural, institucional, social e violação das igualdades sociais.

As noções de paz são desenvolvidas no livro *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*¹⁶ de Johan Galtung, no qual o autor apresenta a noção de paz negativa enquanto ausência de guerra, e a noção de paz positiva como ausência de violência estrutural, de desigualdade social e de violência cultural.

O conceito histórico de paz está associado à Paz de Vestefália, base do direito internacional público. Esta paz está associada ao poder militar dos Estados, e depende do princípio da reciprocidade em prol da preservação das potências dominantes¹⁷. Se até ao fim da Guerra Fria¹⁸ a paz é ausência de conflitos entre Estados, a sua amplitude progrediu para um sentido mais lato fruto da evolução no quadro das relações internacionais. Os

¹⁴ Disponível em: <http://gallica.bnf.fr/ark:/bpt6k580227/f5.image>

¹⁵ “Francisco de Vitoria (1480 – 1546), Francisco Suárez (1548 – 1617), Covarruvias (1512 – 1577), Roberto Belarmino (1542 – 1621) e Erasmo (1469 – 1536), que foi chamado o primeiro dos europeus, partem dos ensinamentos católicos para o estabelecimento de um direito internacional. (...). Ora o direito internacional, tal como se formou na sociedade ocidental, desprovido de um poder superior porque destinado a uma sociedade igualitária, não foi mais do que um conjunto de regras que permitiriam a cada Estado obter a paz e a cooperação dos outros”, Moreira, Adriano: *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, 2011, págs. 118 e 119.

¹⁶ Publicado pelo International Peace Research Institute, Oslo, 1996.

¹⁷ Estrada, Isabel: *De Vestefália ao Projecto Pós-Nacional. Porque uma cultura de Paz só é possível pela criação de um novo contrato social*. Manuel Pureza, José: *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 2001, págs. 41 a 53.

¹⁸ Manuel Pureza, José: *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 2001, págs. 12 e 13.

Estados já não são os únicos atores e promotores da paz¹⁹. Com efeito, a paz supõe uma pacificação de valores coletivos, os quais não se resumem às relações entre Estados. A paz está associada à solidariedade, à partilha de recursos, à diminuição progressiva das desigualdades, à ausência de violência de qualquer tipo, nomeadamente, violência institucional e social. Assistimos, também, à evolução da própria noção de guerra expressão do poder militar dos Estados, para a noção de conflitos armados entre grupos, comunidades, e destes contra os Estados em contextos de conflitualidade bélica²⁰. Estas alterações traduzem-se, p. ex. no fim das declarações de guerra. Os conflitos armados são denominados de assimétricos, e os ataques são caracterizados pela imprevisibilidade e pela indiscriminação dos alvos. Mary Kaldor designa esta nova realidade de “*guerras novas*”²¹. Contudo, a evolução não terminou e caminha-se hoje para a profissionalização militar, ou seja, a contratualização pelos Estados de empresas privadas para atuarem em situações de conflitos armados e ameaças à segurança.

As mudanças políticas que acontecem como consequência do fim da Guerra-Fria, da queda do Muro de Berlim e da União Soviética alteraram o contexto das relações internacionais. Criaram-se organizações internacionais e regionais, que por sua vez contribuíram para o surgimento de nova legislação internacional, quer dos Direitos do Homem, quer do DIH. Todas as alterações históricas, sociais e jurídicas influenciaram a evolução e enquadramento da Ajuda Humanitária. Assistimos, com efeito, a uma nova significação da solidariedade: da caridade à inserção como política e positividade em diplomas legais das condições do seu exercício.

A origem histórica dos Direitos do Homem remonta à Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, de inspiração filosófica e com influências da Declaração de Independência Americana de 1776. Ela constitui um importante marco no fim do Antigo Regime²².

¹⁹ Aguirre, Mariano: *Investigación para la Paz: Un Cambio de Paradigma*. Manuel Pureza, José: *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 2001, págs. 23 a 27.

²⁰ “*O conflito é, assim, um conceito que envolvendo a noção de guerra, a transcende. Toda a guerra é conflito, mas nem todo o conflito é guerra*”, Pezarat Correia, Pedro: *Velhas e Novas Cartografias dos Conflitos*. Manuel Pureza, José: *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 2001, págs. 56 a 81.

²¹ Kaldor, Mary, *New and Old Wars – Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 2001.

²² Disponível em: http://www.senat.fr/Ing/fr/declaration_droits_homme.html

Os Direitos do Homem apresentam uma inspiração ética²³ e filosófica, nomeadamente, nos pensamentos de Locke, Rousseau e Kant, sobretudo no plano do respeito da dignidade do Ser Humano.

Os Direitos do Homem visam garantir a dignidade do Ser Humano através do respeito da vida e das liberdades fundamentais²⁴. Os Direitos do Homem são os direitos de todos os Homens à vida, e às liberdades fundamentais contra os abusos do exercício do poder. Constituem uma limitação do poder contra as liberdades fundamentais dos cidadãos²⁵. São os valores fundamentais e parâmetros de comparação face à legislação, interpretação jurídica e aplicação do direito. Com efeito, os governos não podem atuar e adotar decisões contra a sua população sem medir as consequências e os impactos, pois a criação de crises humanitárias, as violações de Direitos do Homem, podem ter na sua base crimes internacionais contra a humanidade, ou de genocídio²⁶. Com efeito, pode em função da gravidade da situação, a violação dos referidos direitos fundamentar uma Intervenção Humanitária internacional. Os Direitos do Homem não se fundamentam nos princípios da reciprocidade, da exclusividade, e da não ingerência²⁷. Os Direitos do Homem são direitos universais²⁸, indivisíveis, interrelacionados e interdependentes.

Os Direitos do Homem evoluíram ao longo do tempo. Desde a sua manifestação na luta contra o Antigo Regime, da manifestação da liberdade do indivíduo face ao poder do Estado contra os privilégios das entidades no poder, nomeadamente, desde a época da

²³ “ (...) o desenvolvimento duma ética humanista favorece, paralelamente, o aparecimento dum «direito dos direitos do homem», referência comum cujo reconhecimento universal é confirmado, senão demonstrado, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (...)”, Delmas-Marty, Mireille, *O Direito é Universalizável?*, in Changeux, Jean-Pierre (direção): *Uma Mesma Ética para Todos?*. Instituto Piaget 1997, pág. 142.

²⁴ “Conjunto de regras jurídicas internacionais, qualquer que seja a fonte, que reconhecem, sem discriminação, aos indivíduos direitos e faculdades que asseguram a liberdade e a dignidade da pessoa humana e que beneficiam de garantias institucionais”, Martins, Ana Maria Guerra: *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Edições Almedina, janeiro 2012, pág. 82.

²⁵ “Se tal é a natural condição humana: liberdade de pensar, liberdade de crer ou de não crer, liberdade de produzir e comerciar, liberdade de contratar, liberdade de cada um viver segundo a sua preferência- então tenho o direito “natural” de não ser inquietado devido às minhas ideias e crenças por quem disponha do poder de me inquietar, de estar a coberto de decisões arbitrárias das autoridades do momento, de que sejam públicas, claras e de aplicação previsível as regras que balizam o exercício das minhas liberdades (...) ”, Alves, João Lopes: *Ética & Contrato Social*, Edições Colibri, novembro de 2005, pág. 18.

²⁶ Artigos 6º e 7º, do Estatuto de Roma do TPI.

²⁷ É importante frisar que, os Direitos do Homem não se baseiam no respeito pelo princípio da não ingerência nos assuntos internos de um terceiro Estado. Sobre este assunto ver: Martins, Ana Maria Guerra, ob. Cit., pág. 88.

²⁸ A universalidade dos Direitos do Homem significa a sua aplicação global. O *ius cogens* contribui positivamente para este pensamento, mas as reservas presentes nos Tratados internacionais prejudicam a aplicação dos Direitos do Homem e o seu reconhecimento internacional.

Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ao Bill of Rights²⁹ da Constituição Americana, segue-se a fase do universalismo dos Direitos do Homem, após a Segunda Guerra Mundial em 1945 com a Carta da ONU³⁰. Acresce, ainda em 1948 a DUDH³¹ e em 1966 a adoção dos Pactos Internacionais³².

A fase posterior dos Direitos do Homem é a fase da regionalização. Assume, nesta fase, um papel importante o Conselho da Europa³³ criado em 1949 após a Segunda Guerra Mundial, com a adoção de um dos documentos mais importantes nesta matéria, a CEDH de 1950 que criou o TEDH³⁴. Segue-se a Carta Social Europeia de 1961 (revista em 1996)³⁵.

A regionalização dos Direitos do Homem na Europa influenciou a regionalização dos Direitos do Homem em outros espaços geográficos, como a Convenção Americana dos Direitos do Homem de 1969³⁶ e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 1981³⁷.

A evolução dos Direitos do Homem é, normalmente, dividida em gerações. Assim, a primeira geração corresponde aos séculos XVIII e XIX. É o tempo dos direitos individuais e liberdades fundamentais, como o direito à vida, direito à propriedade, e direitos políticos. A segunda geração inclui os direitos sociais, p. ex. a saúde, os direitos dos trabalhadores, a segurança social, e o direito à educação. Os direitos da terceira geração manifestam-se a partir de 1960. É o tempo dos direitos das minorias étnicas, das mulheres e das crianças, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, o direito dos imigrantes e dos refugiados.

A evolução do pensamento sobre um conjunto de direitos internacionais que abrangem todas as pessoas independentemente do género, da idade, da riqueza, da propriedade ou raça, de exercício individual ou coletivo, e que podem ser opostos contra Estados ou particulares, representa um avanço significativo no campo da solidariedade e da moral. Eles aplicam-se independentemente dos factos históricos, ou seja, quer em tempo de

²⁹ Disponível em: <http://billofrightsinstitute.org/founding-documents/bill-of-rights>

³⁰ Disponível em: www.un.org/en/documents/charter

³¹ Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU, de 10 de dezembro de 1948.

³² Disponíveis em: www.gddc.pt

³³ Machado, Jónatas: *Direito Internacional, do Paradigma Clássico ao Pós- 11 de Setembro*. Coimbra Editora, 2013.

³⁴ Costa, Jean-Paul: *On the Legimacy of the European Court of Human Rights'Judgments*. European Constitutional La Review, 7: 173-182, 2011, págs. 173 a 182.

³⁵ Disponível em: <https://www.coe.int>

³⁶ Disponível em: http://www.hrcr.org/docs/Americian_Convention/oashr.html

³⁷ Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2-page-77.htm>

conflito armado, quer em tempo de paz, constituindo um dos valores subjacentes à Ajuda Humanitária. Eles permitem argumentar contra a instrumentalização do Homem, promover a igualdade³⁸ e a dignidade do Ser Humano.

A dignidade do Ser Humano é também o valor que norteia o humanitarismo e o DIH. Mas, a questão que primeiramente surge é a de saber, afinal, a partir de que momento se fala de humanitarismo e de DIH. Neste sentido:

*“Camartine e Chateaubriand são os primeiros a utilizar a palavra humanitário no sentido de filantropia, ou seja, de benevolência para com «a humanidade considerada como um grande ser colectivo»”*³⁹.

As práticas humanitárias estiveram presentes em vários momentos históricos. Encontram-se regras sobre o tratamento aos prisioneiros que remontam há mais de 2000 anos. Contudo, estas regras estavam relacionadas com as guerras entre os Reinos, sobre trocas de prisioneiros ou tinham motivações religiosas.

A atuação humanitária aconteceu ao longo da História e está relacionada também com o trabalho das instituições de caridade de índole religiosa como a atuação da Igreja na prestação de socorro. Cabe nesta situação o *CIMADE*⁴⁰ criado pelas Igrejas Protestantes em França no ano de 1939, e que se destinava a acolher os refugiados do nazismo.

As instituições de ideologia religiosa são as primeiras comunidades que em conjunto atuam no socorro e assistência das vítimas de conflitos armados, ou de catástrofes, mas assente numa base de caridade, até à criação da primeira organização privada especificamente humanitária, o *CICV*⁴¹, como se explica a seguir.

Portanto, de uma base predominantemente civil, a Ajuda Humanitária foi progressivamente integrada na política dos Estados, e as condições de execução e proteção da população incluídas na legislação internacional e documentos da ONU e ONG's .

No ano de 1859 aconteceu em Itália um conflito armado que mudou a forma e o âmbito da intervenção, socorro e assistência das vítimas de conflitos armados.

³⁸ A história dos Direitos do Homem não é um caminho findo, completo. É uma tarefa constante que visa em última instância o respeito por valores fundamentais e a dignidade do Homem. Para mais desenvolvimentos ver, por exemplo: Martins, Ana Maria Guerra, ob. cit.

³⁹ Brauman, Rony, *A Acção Humanitária*, Instituto Piaget pág. 33.

⁴⁰ Mais informações em: <http://www.museeprotestant.org/en/notice/the-cimade/>

⁴¹ <https://www.icrc.org>

A batalha de Solferino⁴² coincidiu com a deslocação de Henry Dunant, suíço, a Itália. Henry Dunant presenciou o elevado número de feridos, resultado do confronto direto na batalha, e procurou prestar assistência imediata aos mesmos no sentido de aliviar o sofrimento a todos os que necessitavam de socorro, em vez de os deixar em campo de batalha a sofrer uma “*morte lenta*”, como era habitual naquela época. Foi este episódio testemunhado por Henry Dunant⁴³, que esteve na origem da CICV e do desenvolvimento do DIH.

Em 1863 reuniu-se em Genebra o Comité Internacional de socorro aos militares feridos e em 26 de outubro de 1863 adotam-se as resoluções que fundam a CICV. Em 22 de agosto de 1864 é assinada a primeira Convenção de Genebra sobre o apoio aos militares feridos em combate.

Este episódio histórico demonstra a necessidade de criar limites à guerra, estabelecer a responsabilidade das partes envolvidas, e a necessidade de criar uma instituição que garantisse o apoio médico, independentemente, da sua nacionalidade, religião, ou da sua participação no conflito.

A CICV desenvolveu princípios que norteiam a Ajuda Humanitária. São eles, os princípios da humanidade, neutralidade, imparcialidade, independência e voluntariedade⁴⁴.

O CICV serviu de inspiração para a criação de outras organizações internacionais cujo principal escopo é prestar ajuda, assistência e socorro. Também os seus princípios são adotados na cena internacional, os quais se tornaram princípios fundamentantes da Ajuda Humanitária internacional, e marcadores da diferença face à atuação política.

Os trabalhos realizados por Henry Dunant, as conferências, e os documentos produzidos conduziram à constituição de um conjunto de regras que visam a limitação dos atos e a prestação de socorro às vítimas. Este direito denomina-se de DIH e é composto pelo Direito de Genebra (Convenções de Genebra- I a IV e Protocolos Adicionais, de 1977 e 2005). Estas Convenções estipulam a proteção dos feridos, dos doentes sejam militares ou civis,

⁴² Mais de 22 mil austríacos, 17 mil franceses e italianos são feridos e abandonados no campo de batalha. Mais informação sobre a batalha de Solferino em, Brauman, Rony, ob. cit. págs. 39 a 45; e Maria de Assunção do Vale Pereira: *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra Editora, 2014, págs. 6 a 9.

⁴³ Henri Dunant recebe o Prémio Nobel da Paz em 1901 e disse: “*A Cruz Vermelha é a primeira organização que visa conscientemente promover uma real fraternidade entre os povos pelo simples facto de médicos e enfermeiros terem de socorrer indistintamente amigos e inimigos (...) o primeiro exemplo de Tratado entre Estados de natureza puramente humanitária*”, Brauman, Rony, ob. cit. 40 e 41.

⁴⁴ Art. 4º, nº 1 dos Estatutos da CICV, aprovados em 18 de dezembro de 2014, em vigor desde 1 de abril de 2015, disponível em: <https://www.icrc.org>

assim como a livre passagem de bens e materiais de assistência à população civil (Art. 23º). Por motivo de evolução do DIH, fazem parte deste ramo, atualmente, o Direito de Haia, e o Direito de Nova Iorque⁴⁵.

O DIH é definido como direito internacional público⁴⁶:

- *“International Humanitarian law is, broadly, that branch of public international law which seeks to moderate the conduct of armed conflict and to mitigate the suffering which it causes”*⁴⁷.

Nas palavras de Maria de Assunção do Vale Pereira:

- *“O direito internacional humanitário (DIH) pode ser definido como o conjunto de normas jurídicas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado em situações de conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões de humanidade, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afectados, ou que possam ser afectados, pelo conflito”*⁴⁸.

Com efeito, o DIH não se confunde com a prática da Ajuda Humanitária. O DIH preocupa-se com duas situações, ou seja, as regras que limitam a ação no contexto dos conflitos armados (em situação de combate) e as regras sobre a proteção das pessoas vítimas dos conflitos. Conhecido, também, como o Direito dos Conflitos Armados, ele contém um conjunto de regras destinado ao socorro e à proteção das vítimas (civis e militares), tal como definidas nas Convenções. Com efeito:

-*“Le droit international humanitaire traite de deux grands domaines: la protection des personnes, et les restrictions aux moyens et methods de la guerre”*⁴⁹.

No sentido de distinguir no âmbito do Direito Humanitário, dois ramos, o ramo do direito humanitário sobre os conflitos armados e o ramo sobre a prestação de assistência às vítimas, refere Françoise Saulnier:

⁴⁵ A legislação de DIH encontra-se em: www.gddc.pt

⁴⁶ Mesquita, Maria José Rangel: *“Justiça Internacional. Lições. Parte I. Introdução.* A.A. da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, págs. 39 a 40.

⁴⁷ McCoubrey, Hilaire: *International Humanitarian Law.* 1998, pág. 1.

⁴⁸ Maria de Assunção do Vale Pereira: *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário.* Coimbra Editora, 2014, pág. 3.

⁴⁹ ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L’Homme dans les conflicts armés.* Publications des Nations Unies, n° F. 11. XIV, 2011, pág. 12.

-“Normalmente, distingue-se dois ramos complementares do direito humanitário: o direito da violência e o da assistência (...). O direito da assistência prevê a protecção e os socorros (...)”⁵⁰.

As regras do DIH aplicam-se aos conflitos⁵¹ armados^{52 53} e são aplicados a todos os conflitos armados de natureza internacional e não internacional⁵⁴.

A distinção entre conflitos armados internacionais e não internacionais acaba por se diluir⁵⁵ na medida em que as consequências dos conflitos armados, atualmente, não se limitam exclusivamente a um espaço territorial. A globalização, a evolução tecnológica das armas, o aumento dos refugiados, do asilo e das migrações, colocam os conflitos armados no espaço público internacional. Com efeito, as consequências dos conflitos repercutem-se a nível mundial, em primeiro lugar, para os Estados vizinhos, podendo originar crises humanitárias de dimensões internacionais, pelo que constituem um perigo para a paz mundial.

A Ajuda Humanitária desenvolveu-se no plano internacional no sentido de abranger áreas de atuação não restritas aos contextos de conflitos armados, e de prestação de socorro médico às vítimas. A Ajuda Humanitária tem hoje um campo de atuação vasto, abrangendo as situações de conflitos armados e as situações de paz, p. ex. nos casos de catástrofes naturais.

O Pacto da SDN⁵⁶ mencionava a Ajuda Humanitária no seu artigo 25º:

⁵⁰ Bouchet-Saulnier, Françoise, *Dicionário Prático do Direito Humanitário*, Instituto Piaget, 1998, pág. 195.

⁵¹ “O conflito consiste num afrontamento intencional entre dois seres ou grupos da mesma espécie que manifestam, um em relação ao outro, uma intenção hostil, em geral a propósito de um direito, e que para manterem, afirmam ou restabelecem esse direito, procuram quebrar a resistência do outro, eventualmente, pelo recurso à violência física (...). O conflito é, assim, um conceito que envolvendo a noção de guerra, a transcende. Toda a guerra é conflito, mas nem todo o conflito é guerra”, Pureza, José Manuel: *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 1ª edição, 2001, pág. 57.

⁵² “Fenómeno de violência colectiva organizada que afecta as relações entre as sociedades humanas”, Bouchet-Saulnier, Françoise: *Dicionário Prático do Direito Humanitário*. Instituto Piaget, 1998, pág. 261.

⁵³ “Para que uma luta mereça o nome de guerra é necessário que nela se incluam as três condições seguintes: desenvolver-se entre grupos; servir interesses políticos; ser uma forma de combate organizada”, Santos, J. Loureiro: *Incursões no Domínio da Estratégia*. Fundação Calouste Gulbenkian, págs. 197 e 198.

⁵⁴ Maria de Assunção do Vale Pereira, ob. cit., págs. 99 e 100.

⁵⁵ “L'évolution de la jurisprudence, de la pratique internationale et de la nature effective des conflits armés a par effect d'une estomper la frontiere entre les deux catégories de conflits”, ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L'Homme dans les conflits armés*. Publications des Nations Unies, n° F. 11. XIV, 2011, pág. 43.

⁵⁶ Aprovado a 28 de abril de 1919, na Conferência de Versalhes, enuncia o respeito pelo direito internacional. Sobre a constituição da SDN ver: Milza, Pierre: *As Relações Internacionais de 1918 a 1939*. Nova Biblioteca, edições 70, 1995, págs. 32 a 41.

- *“Os membros da Sociedade obrigam-se a estimular e favorecer o estabelecimento e a cooperação das organizações voluntárias nacionais da Cruz Vermelha, devidamente autorizadas, que têm por fim o melhoramento da saúde, a defesa preventiva contra a doença e a atenuação do sofrimento no mundo”*.

A SDN na Conferência Internacional em Genebra em julho de 1927 aprovou a Convenção que criou a União Internacional de Socorros, destinada à Ajuda Humanitária independentemente da causa, não estabelecendo a diferença entre causa natural ou humana. A Carta da ONU não menciona a Ajuda Humanitária, mas acabou por elaborar um conjunto de Resoluções sobre a Ajuda Humanitária:

- A/RES/43/131, de 8.12.1988, sobre a Ajuda Humanitária às vítimas das catástrofes naturais e situações de emergência similares; a A/RES/45/100, de 14.12.1990, a qual reafirma a importância de dar apoio e assistência rápida e convida os Estados a facilitar o acesso à população; e a A/RES/46/182, de 19.12.1991, sobre a coordenação da Ajuda Humanitária. Esta Resolução estabelece os princípios da Ajuda Humanitária internacional (humanidade, neutralidade e imparcialidade), estabelece a relação com as medidas de desenvolvimento, e fixa ainda a importância da prevenção das catástrofes, p. ex. através da criação de sistemas de alerta rápidos⁵⁷.

O Instituto de Direito Internacional⁵⁸ elaborou uma noção de Ajuda Humanitária:

- *“O conjunto dos actos, actividades e meios humanos e materiais relativos ao fornecimento de bens e serviços de natureza exclusivamente humanitária, indispensáveis à sobrevivência e à satisfação das necessidades essenciais das vítimas de catástrofes (...) as calamidades que põem em perigo a vida, a saúde, a integridade física, o direito de não ser submetido a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou outros direitos fundamentais da pessoa humana, ou as necessidades essenciais da população (...) de origem natural, técnica e provocadas pelo homem, ou decorrentes da violência ou de conflitos armados”*⁵⁹.

A Ajuda Humanitária internacional pode ser definida como:

⁵⁷ Todas as Resoluções em: www.un.org/documents

⁵⁸ A este propósito ver: Budislav, M.: *Humanitarian Assistance*. Institute of International Law, Bruges Session, 2003, de 2.9.2003, disponível em: http://www.idi-ijl.org/idiE/resolutionsE/2003-bru_03_en.pdf

⁵⁹ da Assunção do Vale Pereira, Maria: *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra Editora, 2009, pág. 27.

- “(...) a assistência e a protecção de populações civis cuja existência é ameaçada por guerras, fomes, catástrofes naturais ou situações de urgência do mesmo tipo”⁶⁰;

- “A Acção humanitária é a que visa sem nenhuma discriminação e por meios pacíficos, a preservação da vida dentro do respeito pela dignidade e a recolocação do homem face às suas capacidades de escolha (...), a ajuda humanitária não tem por finalidade transformar uma sociedade, mas sim ajudar os seus membros a atravessar um período de crise”⁶¹.

A Ajuda Humanitária internacional abrange várias áreas de atuação:

- “ (...) It encompasses material aid – food, water, clothing, medicines, fuel, shelter, bedding, hospital equipment (...)”⁶².

A Ajuda Humanitária é a ajuda em situações de emergência, quando a necessidade de atuar se impõe para salvar vidas humanas ou diminuir o sofrimento por motivo de fome, desnutrição, e falta de cuidados de saúde.

Se no quadro dos conflitos armados, a Ajuda Humanitária encontra apoio legal no DIH e nos Direitos do Homem, no contexto de paz, funda-se neste último, constituindo obrigação dos Estados respeitar e proteger a sua população, no quadro das Resoluções da ONU e no direito internacional, em geral.

O Estado é o principal responsável na prestação de assistência e socorro, portanto a população tem direito a exigir do Estado a criação de sistemas de prevenção e respostas que preservem a vida e se destinem à redução do sofrimento. Portanto há o direito de exigir do próprio Estado⁶³, a prestação de assistência, uma vez que é o principal responsável pelo bem - estar da população.

A Ajuda Humanitária atualmente pode integrar-se em qualquer tipo de operação, como as Intervenções Humanitárias e as Operações de Paz⁶⁴. A evolução caminhou no sentido da complexidade das operações.

A Ajuda Humanitária, embora, tenha sido construída com base nos princípios da independência, neutralidade e imparcialidade, tem uma dimensão política, que deve ser

⁶⁰ Boniface, Pascal: *Dicionário das Relações Internacionais*. Plátano, outubro, 2001, pág. 117.

⁶¹ Brauman, Rony: *A Acção Humanitária*. Instituto Piaget, págs. 9 a 11.

⁶² Rottensteiner, Christa: *The denial of humanitarian assistance as a crime under international law*, Revue Internationale de La Croix – Rouge, Genève, Comité Internacional da Cruz Vermelha Internacional, vol. 81, nº 835, 1999, pág. 557.

⁶³ O dever de o Estado face à população abrange o dever de ajuda humanitária. Outros documentos estão em preparação para alargar o âmbito do direito face a outras entidades. Sobre esta temática ver: Pereira, Maria da Assunção do Vale, ob. cit., págs. 43 e 44.

⁶⁴ “Assistência Humanitária é hoje parte integrante das actividades dependentes das operações de manutenção de paz da ONU”, Boniface, Pascal, ob. cit. págs. 177 a 180.

pensada e analisada. E é assim pois os atores humanitários, as ONG's, e os Estados vão relacionar-se com atores políticos no terreno, e estes podem fazer exigências e contrapartidas usando a Ajuda Humanitária em seu próprio benefício. A Ajuda Humanitária não pode mais ser usada para manter regimes ditatoriais em vigor. A ilustrar estes perigos, refere-se o caso da crise de fome na Etiópia em 1983. Aproveitando o pretexto de prestar ajuda à população, o governo da Etiópia conseguiu um objetivo político, forçando o deslocamento da população por motivos alimentares⁶⁵.

Mais um exemplo paradigmático foi o caso da crise de fome na União Soviética em 1921. O regime totalitário acabou por utilizar a Ajuda Humanitária em seu próprio benefício e para a continuação dos massacres contra a população. Lenine pediu Ajuda Humanitária por motivo de fome coletiva, e esta permitiu salvar vidas (predominantemente do exército e apoiantes do regime), mas permitiu, também, salvar o regime ditatorial que após o fim da urgência humanitária continuou a matar.

Estas situações permitem retirar duas conclusões. A primeira é a de que não é possível pensar na Ajuda Humanitária fora do contexto político, e a segunda é a necessidade de criar critérios para evitar a utilização da Ajuda Humanitária como finalidade de manter em vigor um regime político ditatorial e genocida⁶⁶, que usa a própria assistência e socorro, quer para aniquilar os opositores, quer para manter o seu regime a funcionar em pleno. Isto quer dizer que deve existir uma forma de responsabilização ou medidas de natureza política a acompanhar a Ajuda Humanitária no terreno. Portanto, embora a decisão de Ajuda Humanitária se deva basear nas necessidades da população, e não ser influenciada por motivações políticas e discriminatórias, ela deve ser acompanhada de medidas de envolvimento e responsabilização política dos Estados. Com efeito, a Ajuda Humanitária tem uma dimensão política que não se pode negar.

A evolução da Ajuda Humanitária decorre quer do crescimento das ONG's que atuam nestas áreas, quer da perceção nas relações internacionais e no direito internacional da responsabilidade dos Estados face à sua população, no que concerne à assistência de urgência.

⁶⁵ Brauman, Rony, ob. cit., pág. 76.

⁶⁶ “O poder soviético não se familiarizou com a generosidade ocidental. Muito pelo contrário, é o Ocidente que se submete às condições soviéticas (...). Uma vez afastada a fome, fecha-se este parênteses de liberalização, e a ordem revolucionária pode de novo reinar sobre um território fechado”, Brauman, Rony, ob. cit., pág. 47.

As razões subjacentes à Ajuda Humanitária dependem dos valores predominantes em cada sociedade. Contudo, a evolução continua. A Ajuda Humanitária é sensível às mudanças ideológicas e políticas, pelo que assistimos ao alargamento da área de atuação, resultante do aumento e intensidade das crises, mas também resultante da omissão política de atuar no sentido de prevenir as crises, e as consequências para a população, agravando-se a situação com o fim do Estado de Providência. Com efeito, a Ajuda Humanitária caminha na sua evolução, e perante as falhas dos Estados na área social, para se transformar no substituto social do Estado, ou seja, uma área privada de assistência social, dependente de doações privadas, de particulares e de empresas. Deste modo, passa a ser também *regulada* pelo mercado financeiro, através de um efeito em cadeia. Isto significa que na sua evolução, a Ajuda Humanitária é influenciada pelas alterações políticas. Deste modo, concorda-se com a seguinte citação:

- “A Acção Humanitária surge hoje como um fenómeno de sociedade com uma nova dimensão. Ora trata-se de uma actividade antiga, indissociável da condição humana e da vida em sociedade e servindo de base a grandes correntes políticas, religiosas e filosóficas”⁶⁷.

O aumento da visibilidade das consequências das crises através dos *media*, a participação da sociedade civil nas ONG´s e o voluntariado contribuíram para a evolução humanitária. O que por sua vez conduz ao perigo de só as situações tratadas nos *media* merecerem a atenção internacional. Isto significa que podem acontecer crises humanitárias “*ignoradas*” ou “*esquecidas*” com consequências graves também para a segurança mundial.

As crises humanitárias constituem um problema internacional comum, uma vez que é expectável o aumento das crises, das consequências e da amplitude dos seus efeitos, atingindo vários Estados. Assim, no contexto internacional surgiu o *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, no qual se previa a redução de perdas de vidas, de bens materiais e o desenvolvimentos de sistemas de alerta rápidos⁶⁸.

⁶⁷ Bouchet-Saulnier, Françoise, ob. cit., pág. 13.

⁶⁸ www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

2. DIH, DIREITOS DO HOMEM E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: DESENVOLVIMENTOS

A Carta da ONU consagra a regra de proibição do recurso à força (Art. 2º, nº 4). Esta e a proibição de ingerência nos assuntos internos de outro Estado, constituem princípios gerais de direito internacional.

O Conselho de Segurança da ONU tem como finalidade a paz e a segurança internacional. É composto por 15 membros. Os 5 membros permanentes têm poder de veto, p. ex. a China e a Rússia⁶⁹, o que tem conduzido à paralisação do Conselho de Segurança. Várias vezes se levantam, por isso, a favor de profundas alterações daquele⁷⁰.

Nesta temática não havendo autorização do Conselho de Segurança para uma intervenção militar, numa situação concreta, contínua a ser exigível o respeito pelos Direitos Humanos, pelo DIH⁷¹ e pelas normas de natureza costumeira, ou seja, mesmo quando os intervenientes militares não assinaram as Convenções que compõem o conjunto do DIH.

O DIH tem como fontes de direito o costume e o direito convencional, ou seja, as Convenções de Genebra (Direito de Genebra), as Convenções de Haia (Direito de Haia) e o Direito de Nova Iorque. Em relação ao costume, este resulta de dois elementos, o objetivo e o subjetivo, ou seja, das práticas reiteradas pelo Estado, e da convicção da obrigação⁷². O costume⁷³ é fonte de DIH, enquanto prática reiterada e uniforme dos Estados⁷⁴, logo, como tal deve ser respeitado.

O Direito de Genebra nasceu da iniciativa de Henry Dunant, perante a necessidade de prestar assistência às vítimas de conflitos armados. Sublinhando-se o papel importante da

⁶⁹ Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/>

⁷⁰ Sobre a reforma do Conselho de Segurança ver: <http://www.centerforunreform.org/?=model23>

⁷¹ Neste sentido, especificamente no que concerne à obrigação dos Estados de respeitarem e fazerem respeitar os Direitos do Homem e o Direito Internacional Humanitário: “*Que les opérations militaires aient été approuvées par L’ONU, et notamment par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, n’altère en rien cette responsabilité essentielle des États*” ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L’Homme dans les conflits armés*, Publications des Nations Unies, nº F. 11. XIV, 2011, pág. 31.

⁷² Em especial, sobre o costume enquanto fonte de Direito Internacional Humanitário ver: Henckaerts, Jean – Marie: *Study on customary rules of international humanitarian law: Purpose, coverage and methodology*. Revue Internationale de La Croix – Rouge, Genève, Comité International da Cruz Vermelha Internacional, vol. 81, nº 835, 1999, págs. 660 a 668.

⁷³ “*Bom nombre des dispositions qui figurent dans ces instruments ainsi que dans les Protocoles qui s’y rapportent sont ténues pour faire partie intégrant du droit international coutumier et être applicables lors de tout conflit armé*”, ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L’Homme dans les conflits armés*. Publications des Nations Unies, nº F. 11. XIV, 2011, pág. 13.

⁷⁴ Boniface, Pascal, ob. cit., pág. 114.

CICV para a elaboração e ratificação das Convenções posteriores. O Direito de Haia nasceu da iniciativa do Czar Alexandre II, através da Declaração de São Petersburgo de 1868 sobre a proibição de armas inflamáveis e explosivas⁷⁵.

O Direito de Nova Iorque é constituído pelo direito criado no quadro da atuação da ONU, p. ex. as Convenções sobre interdição de armas e os Protocolos Adicionais⁷⁶.

Segundo Pierre-Marie Dupuy todas as situações que invocam necessidades humanitárias ou nas quais se verifica violação do DIH podem implicar uma séria ameaça à paz internacional. Por sua vez, o Conselho de Segurança da ONU reconheceu que a violação do DIH constitui uma ameaça à paz⁷⁷.

O DIH tem o seu âmbito de aplicação definido pelos contextos dos conflitos armados e pós-conflitos. Os Direitos do Homem aplicam-se em todas as situações, quer em contextos de paz, quer em contextos de conflitos armados⁷⁸. Existe, apesar das diferenças no âmbito de aplicação, um sentido de convergência na medida em que ambos visam a tutela da dignidade humana⁷⁹.

No contexto dos conflitos armados, os Direitos do Homem e o DIH complementam-se na proteção jurídica. Contudo podem surgir dúvidas quanto à aplicação dos dois ramos a uma situação específica. Se uma parte da doutrina refere haver uma relação de especialidade do DIH face aos Direitos do Homem, o que significa que a lei especial derroga a lei geral⁸⁰, também encontramos outras posições. Diz Azeredo Lopes:

- “ (...) *mantenho, não é aceitável, pelo menos com o alcance defendido por alguma doutrina, a defesa de uma relação geral *lex general – lex specialis* entre o direito internacional humanitário e o direito dos direitos humanos*”⁸¹.

⁷⁵ Sobre este assunto ver: <http://www.weaponslaw.org/Treaties/1968-Saint-Petersburg-Declaration>

⁷⁶ *The Convention on certain Conventional Weapons which May BE Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*; e Protocolos I a V, sobre minas, lasers, explosivos, disponíveis em: <http://www.unog.ch>

⁷⁷ Frowein, Jochen A.; Wolfrum, Christiane, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, Klumer Law International, 2000, pág. 90.

⁷⁸ Mais sobre a temática da diferença entre o Direito Internacional Humanitário e os Direitos do Homem em: Vinusa, Raúl Emilio: *Interface, Correspondence and Convergence of Human Rights and International Humanitarian Law*. Yearbook of International Humanitarian Law, The Hague, TMC Asser Press, 1998.

⁷⁹ “*Le droit international des droits de L’homme et le droit international humanitaire partagent l’objectif commun de préserver la dignité et la dimension humaine de chacun (...)*, ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L’Homme dans les conflicts armés*. Publications des Nations Unies, n° F. 11. XIV, 2011, pág. 1 e 7 (nota 3).

⁸⁰ ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L’Homme dans les conflicts armés*. Publications des Nations Unies, n° F. 11. XIV, 2011, pág. 64.

⁸¹ J. A. Azeredo Lopes, *Enfim Reunidos? Direito dos Conflitos Armados e Direito Internacional dos Direitos Humanos*, em Pereira, Maria da Assunção Vale; Iglesias, María Teresa Ponte (Coordenadoras), *Conflitos*

Este autor⁸² argumenta que o DIH e os Direitos do Homem não concorrem entre si na aplicação aos casos concretos, embora reconheça que os Direitos do Homem também se apliquem aos casos de conflitos armados.

O TEDH⁸³ aplicou os Direitos do Homem a vários casos de conflitos armados, como *Chipre v. Turquia* (condenação da Turquia por 13 violações da CEDH, nomeadamente, o direito à vida e do Protocolo 1); o caso *Andreou v. Turquia* (nacional britânico morto em Chipre pelas forças armadas turcas. A Turquia foi condenada por força do Art. 2º); e o caso *Al-Skeini and others v. Reino Unido* (soldados do Reino Unido mataram 3 iraquianos numa troca de fogo. O Reino Unido foi condenado por violação do Art. 2º da CEDH).

Desta forma, os Direitos do Homem aplicam-se nos contextos de conflitos armados, e o limite entre este e o DIH está cada vez mais ténue, nomeadamente, quando não existem provas sobre o envolvimento das vítimas nos confrontos diretos.

Os campos de atuação de ambos os ramos de direito estão delimitados pelas Convenções internacionais e pelo costume, embora se assista cada vez mais ao aumento do espaço de aplicação pelos Direitos do Homem.

No contexto dos conflitos armados, considera-se que se aplica o DIH e os Direitos do Homem, mas este só é convocado quando o primeiro não se aplicar, por lacuna. Neste sentido existe interligação, eles complementam-se.

Esta delimitação tem reflexos na Ajuda Humanitária. Nos contextos de conflitos armados, a Ajuda Humanitária encontra disposições que visam a garantia de proteção e assistência das vítimas (nas Convenções de Genebra já referidas, anteriormente). Fora dos contextos de conflitos armados, são os valores da solidariedade e os valores dos Direitos do Homem que constituem a base da Ajuda Humanitária.

A evolução ruma no sentido da convergência de valores, ou seja, quer em tempos de conflitos ou de paz, a Ajuda baseia-se na solidariedade e nos Direitos do Homem.

Aliás podemos dizer que surge um novo campo de atuação pautada pelos mesmos valores e por um sentido de humanitarismo com base na dignidade humana. Este “*direito da*

Armados, Gestão Pós – Conflitual e Reconstrução, I Encontro Luso – Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Scientia Iuridica, 2011, pág. 61.

⁸² J. A. Azeredo Lopes, ob. cit., págs. 39 a 65.

⁸³ TEDH: *Armed Conflicts*. Factsheet, June 2015, disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Fs_Armed_Conflict_ENG.pdf

humanidade” irá provavelmente compreender ambos os regimes⁸⁴, e fundamentar Intervenções militares. A Ajuda Humanitária pode integrar qualquer tipo de operações, nomeadamente, a Intervenção Humanitária⁸⁵. São comuns as missões híbridas, caracterizadas pela complexidade de ações militares, de paz e missões humanitárias⁸⁶.

A Intervenção Humanitária é a intervenção militar com o objetivo fazer cessar a violação de Direitos do Homem, ou destinada a prestar Ajuda Humanitária. A legitimação da Intervenção Humanitária com recurso à força sem o consentimento do Estado, e na ausência de autorização do Conselho de Segurança da ONU, é ainda motivo de discussão.

A Intervenção Humanitária primazia os Direitos do Homem em relação à soberania dos Estados. A relativização da soberania dos Estados, e do princípio da não ingerência em assuntos internos permite atuar para fazer respeitar valores fundamentais comuns a todos os Seres Humanos, salvar vidas e colocar um fim ao sofrimento. Portanto, a Intervenção Humanitária é, normalmente acompanhada de dois fundamentos, ou seja, a necessidade urgente de prestar Ajuda Humanitária a uma determinada população, e a necessidade de atuar militarmente contra um Estado quando este pratica crimes internacionais. Em qualquer situação podem ambos os argumentos convergir, mas a situação de Intervenção Humanitária pressupõe a ausência de consentimento ou autorização do Estado para atuar. Em termos internacionais, o Conselho de Segurança da ONU é o órgão próprio para decidir, mas quando este falha por bloqueios internos da China e da Rússia, p. ex., os Estados (ou um Estado) pode decidir atuar com os propósitos que justificam a Intervenção Humanitária.

A soberania do Estado é um valor limitado, na medida em que não se trata de um poder absoluto. Em suma, os Estados não podem violar os Direitos do Homem, praticar crimes internacionais, e violar o DIH, mesmo dentro do seu território. Portanto, a violação do

⁸⁴ “São hoje claramente reconhecíveis no terreno da experiência os afloramentos de um direito positivo da humanidade (...). Encontram-se assim criadas circunstâncias que tornam a definição de critérios de justiça nas relações entre Estados, mais do que uma aspiração, uma necessidade requerida pela nova formação dos percursos da humanidade”, Alves, João Lopes, *Ética & Contrato Social*, Edições Colibri, novembro de 2005, págs. 34 e 70.

⁸⁵ Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco Proença; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores), *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*, Fundação Mário Soares, pág. 124.

⁸⁶ Pinto, Maria do Céu, *O Peacekeeping de Terceira Geração: Uma Ameaça à Imparcialidade das Missões e à Credibilidade da ONU?*, em Pereira, Maria da Assunção Vale; Iglesias, María Teresa Ponte (Coordenadoras): *Conflitos Armados, Gestão Pós – Conflitual e Reconstrução*, I Encontro Luso – Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Scientia Iuridica, 2011, págs. 157 a 178.

direito internacional e a atuação destinada a colocar um fim ao massacre de populações, a crimes internacionais, às medidas que causam a morte e o sofrimento humano justificam uma Intervenção Humanitária. Há situações de perigo internacionais que não deixam outra alternativa, e a ONU, a EU e os Estados não podem fazer papel de cúmplices nestas situações. Assim:

- “According to Woodward, NATO’s humanitarian intervention on behalf of the Albanian population of Kosovo in March-June 1999 represents the final collapse of the divine between humanitarianism and politics, with the general consensus that Operation Allied Force was regrettable, but there was no alternative”⁸⁷.

A origem da Intervenção Humanitária é anterior ao século XIX e teve influências religiosas. Neste sentido, São Tomás de Aquino falava sobre a solidariedade Cristã, e justificou o direito de intervir nos assuntos internos de outro Estado, sempre que este *maltrata* a população⁸⁸. Já a utilização do conceito de Ingerência Humanitária é atribuída a Bernard Kouchner e Mario Bettati⁸⁹, os quais publicaram em 1987 o livro *Le Devoir d’ingérence: peut-on les laisser mourir?*.

O direito de intervir com o intuito de terminar o sofrimento humano é baseado na moral e nos Direitos do Homem. Por outro lado, pensa-se que influencia a Ajuda Humanitária globalmente na medida em que deixa de estar restrita à moral privada e passa a pertencer à esfera da legalidade de ação dos Estados, no quadro do direito internacional⁹⁰.

Mas foi sobretudo a partir dos anos de 1990, que os maiores desenvolvimentos no âmbito da Intervenção Humanitária aconteceram no âmbito da ONU com a Resolução 43/131 de 8.12.1988 e a Resolução 45/100 de 14.12.1990, sobre a Ajuda Humanitária em caso de catástrofes naturais, as quais se pronunciam sobre o livre acesso às vítimas, a criação de corredores de urgência humanitária e o direito de passagem sanitária⁹¹.

Decorre, assim, que por Intervenção Humanitária entende-se:

⁸⁷ Curtis, Devon: *Overseas Development Institute Report. Politics and Humanitarian AID: Debates, Dilemmas and Dissension*. Report of the Conference organized by Polis at the University of Leeds and CAFUD, págs. 11 e 12, Londres, 1.2.2001.

⁸⁸ Sobre a história, casos concretos e o desenvolvimentos da Intervenção Humanitária ver: Abiew, Francis Kofi: *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Klumer Law International, 1999.

⁸⁹ Bettati, Mario: *The Right of Intervention*. ED. Christmas, Paris, 1987.

⁹⁰ Mais desenvolvimentos em: *The Changing Role of Humanitarianism. A Study Guide to the Work of Bernard Kouchner*, <http://www.carnegiecouncil.org/publications/kouchner.archive/morgenthau/5001.html>

⁹¹ www.un.org/documents

- “Coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering”⁹²;

- “The reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of authority (...)”⁹³;

- “Coercive action by one or more states involving the use of armed force in another state without the consent of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering or death among the inhabitants”⁹⁴.

O objetivo subjacente das Intervenções Humanitárias no sentido de fazer respeitar os Direitos do Homem não significa, necessariamente, intervir militarmente com fundamento em implementar um regime político e democrático, embora a intervenção a favor da democracia tenha na sua base a ideia de que só um regime democrático pode respeitar os Direitos do Homem⁹⁵.

Os principais elementos da Intervenção Humanitária são: a falta de consentimento do Estado e da autorização do Conselho de Segurança, a utilização de meios militares, e eventualmente a entrega de Ajuda⁹⁶ às populações.

A este propósito Bernard Kouchner, Ministro das Relações Exteriores e Europeias de França e co-fundador da ONG Médicos Sem Fronteiras em 1971⁹⁷ e dos Médicos do Mundo em 1980, referiu-se ao conceito de *Direito de Intervenção Humanitária*, enquanto

⁹² Welsh, Jennifer, *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004, pág. 3.

⁹³ Kofi Abiew, Francis: *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Klumer Law International, 1999, pág. 31.

⁹⁴ Roberts, Adam: *The So - Called “Right” of Humanitarian Intervention*. Yearbook of International Humanitarian Law, vol. 3, 2000, pág. 5.

⁹⁵ Os autores que defendem a intervenção para efeitos de implementação do regime democrático argumentam no sentido de fazer respeitar os Direitos do Homem. Sobre este tema ver: da Assunção do Vale Pereira, Maria: *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra Editora, 2009, págs. 56 a 68.

⁹⁶ “ (...) a intervenção humanitária deve ser entendida como modo de assegurar exclusivamente a assistência mínima às populações carentes: alimentos, medicamentos, vestuário, entre outros produtos. Este tipo de intervenção não tem como objectivo alterar o regime, apenas pretende responder às necessidades humanitárias, não se preocupando com o tipo de poder. É o que acontece por exemplo com os já referidos “corredores humanitários” (...) ”, Domingos, Lopes: *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?*. Campo das Letras, 1º edição, julho de 2008, pág. 58.

⁹⁷ Bernard Kouchner foi também o responsável político sobre os assuntos humanitários. Mais sobre esta informação em: Queiroz, Cristina: *O Direito de Intervenção Humanitária: Um Novo Paradigma do Direito Internacional?*. Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Martim de Albuquerque, edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010, pág. 390.

direito de intervenção, e de guerra na defesa do restabelecimento da paz, do sistema de Direitos do Homem e da Ajuda Humanitária.

O Ataque da OTAN à Jugoslávia não obteve o consentimento do Conselho de Segurança da ONU⁹⁸, logo pode ser interpretado para situações semelhantes como um precedente das subsequentes Intervenções Humanitárias.

No âmbito da SDN a Intervenção Humanitária era expressamente proibida⁹⁹. A Carta da ONU mantém a proibição no Art. 2º, nº 4.

Por sua vez, Madeleine Albright¹⁰⁰ alegou, a favor da Intervenção Humanitária que: “a defesa dos direitos humanos é uma forma de missão”¹⁰¹.

Pelo contrário, e em oposição a este tipo de intervenção, Noam Chomsky, por exemplo, defende que este *Novo Humanismo* é uma espécie de novas cruzadas¹⁰².

Acresce a posição de Louis Henkin, o qual distingue entre a Intervenção Humanitária unilateral e a intervenção coletiva. Para ele, a intervenção com fundamento humanitário deve continuar a ser proibida quando a intervenção acontece sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU, pois pode ser um pretexto para intervenções arbitrárias¹⁰³.

Perante uma situação concreta coloca-se a questão de atuar ou não atuar¹⁰⁴ militarmente.

Cada vez mais é inegável a necessidade internacional das Intervenções Humanitárias¹⁰⁵.

Por um lado, aumentam as consequências das crises, por outro lado, a necessidade da Ajuda Humanitária, perante a recusa do Estado em aceitar a atuação externa ou recusar o

⁹⁸ “Ao atacar a Jugoslávia sem o aval das Nações Unidas a NATO criou assim um precedente (...), Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco Proença; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Fundação Mário Soares, pág. 52.

⁹⁹ Quanto à apreciação da atuação e Intervenção Humanitária dos Estados antes e após a Carta da ONU ver, em pormenor os casos descritos em: da Assunção do Vale Pereira, Maria: *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra Editora, 2009, págs. 173 a 856.

¹⁰⁰ <http://www.biography.com/people/madeleine-albright-9179300>

¹⁰¹ Chomsky, Noam: *O Novo Humanitarismo Militar*. Campo das Letras, 1ª edição, março de 2001, pág.13.

¹⁰² Chomsky, Noam, ob. cit., págs. 14 e 21.

¹⁰³ Henkin, Louis: *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention*, American Journal of International Law, vol. 93, nº 4, 1999, págs. 824 a 828.

¹⁰⁴ Diferentemente, Noam Chomsky entende que há três espécies de intervenções, especialmente nos anos de 1990: “Quando se verifica uma crise humanitária, os intrusos têm três opções: (I) agir para provocar a escalada da catástrofe; (II) não fazer nada; (III) tentar mitigar a catástrofe. O Kosovo insere-se na categoria (I), Timor – Leste em 1999 na categoria (II) (...)”, Chomsky, Noam, ob. cit., pág. 84.

¹⁰⁵ “É o “devoir d’ingérence”, reclamado por Bernard Kouchner em Outubro de 1991 perante os bombardeamentos do JNA, o Exército federal jugoslavo, contra a cidade de Dubrovnik”, Moreira, Adriano (Direção) Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco Proença; Pereira, Carlos Santos (coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*. Fundação Mário Soares, pág. 48.

acesso à população deve ter uma resposta. Não se pode aceitar a subserviência face aos massacres, através da omissão, e deve pautar-se a ação por critérios transparentes. Disse, Kofi Annan na Assembleia Geral da ONU em 1999:

-“*While the genocide in Rwanda will define for our generation the consequences of inaction in the face of mass murder, the more recent conflict in Kosovo has prompted important questions about the consequences of action in the absence of complete unity on the part of the International community*”¹⁰⁶.

Os fundamentos da doutrina para enquadrar juridicamente a Intervenção Humanitária são vários. Na falta de consentimento do Estado, a intervenção está prevista no Art. 39º da Carta da ONU¹⁰⁷, portanto está nas “mãos” do Conselho de Segurança.

Também se invoca a interpretação restritiva do Art. 2º p. 4 da Carta da ONU, na medida em que os objetivos da Intervenção Humanitária visam as finalidades daquela¹⁰⁸.

A teoria da Responsabilidade de Proteger¹⁰⁹, argumenta que os Estados são responsáveis pelo respeito dos Direitos do Homem no seu território, mas quando o Estado falha, essa protecção compete à comunidade internacional. Ela tem o dever de agir com a mesma finalidade. É ilustrativo desta teoria, o caso decidido pelo TEDH conhecido por *Agim e Bekir Behrami v. França*¹¹⁰. Nele foi invocado que na intervenção no conflito do Kosovo, a França deveria ter protegido duas crianças. O TEDH acabou por não reconhecer a responsabilidade do Estado de França¹¹¹.

O costume é invocado como fundamento da Intervenção Humanitária, mas surge o problema do preenchimento do elemento “*prática reiterada de intervenção*”. Nesta linha de pensamento, Francis Abiew defende a existência de uma regra de costume anterior à

¹⁰⁶ Roberts, Adam: *The So – Called “Right” of Humanitarian Intervention*. Yearbook of International Humanitarian Law, vol. 3, 2000, pág. 27.

¹⁰⁷ Lopes, Domingos: *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?*. Campo das Letras, 2008, pág. 60 e ss.

¹⁰⁸ Frowein, Jochen A.; Wolfrum, Christiane: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, Klumer Law International, 2000, págs. 37 a 38.

¹⁰⁹ Sobre a «Responsabilidade de Proteger», a «Responsabilidade de Prevenir», a «Responsabilidade de Reagir» e a «Responsabilidade de Reconstruir», ver em especial: Evans, Gareth e Sahoun, Mohamed: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001, www.idrc.ca

¹¹⁰ Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages>

¹¹¹ “R2P stands for two basic propositions. First, each state must protect its population from atrocities. This proposition is well established in international law, but experience demonstrates that states sometimes fail their own population. R2P’s key innovation is its second proposition: that the broader international community should step in, when necessary, to help at – risk populations (...)”, Hakimi, Monica: *Toward a Legal Theory on the Responsibility to Protect*. The Yale Journal of International Law, vol. 39:201, 2014, págs. 248, 270, 271 e 279.

Carta da ONU que se mantém em vigor, pois defende que o princípio de Intervenção Humanitária existe e é anterior à Carta da ONU quando em causa estão situações de violação de Direitos do Homem. Invoca, para o efeito, exemplos de práticas estatais ao longo da história para a construção do direito de intervenção humanitária unilateral¹¹². Neste contexto, devem ser ponderados os valores mais importantes, se o princípio da proibição de ingerência nos assuntos internos, ou a prestação de Ajuda Humanitária às populações, e o respeito dos Direitos do Homem¹¹³. Prevenir ou combater crimes como o genocídio¹¹⁴, sobrepõe-se às omissões da Carta da ONU, à ausência de uma interpretação uniforme da mesma, e aos bloqueios sistemáticos do Conselho de Segurança.

Michael Walzer encontra justificação para a Intervenção Humanitária quando estão em causa atos que são contrários à consciência moral da humanidade e provocam uma reação de choque¹¹⁵, embora defenda que a violação de Direitos do Homem e da democracia não servem, só por si, para a Intervenção Humanitária¹¹⁶.

Neste quadro da fundamentação da Intervenção Humanitária internacional (e nos contextos de omissão de resposta dos Estados), acresce ainda a posição de Kofi Annan Ex Secretário - geral da ONU¹¹⁷:

- *“Quando se inflige sofrimento e morte a um grande número de pessoas e o Estado nominalmente em funções não consegue ou não se mostra disposto a pôr cobro a essa situação (...)”*¹¹⁸.

Com efeito, devem ser ponderados caso a caso as consequências da Intervenção Humanitária, e as consequências da não Intervenção Humanitária. Pense-se no caso de

¹¹² Exemplos de intervenções como o Congo em 1964, no Paquistão pela Índia em 1971 (que resultou na criação do Estado de Bangladesh), Kofi Abiew, Francis: *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Klumer Law International, 1999, págs. 61 a 135.

¹¹³ *“No fundamental, este Relatório admite, à luz do art. 24º da Carta das Nações Unidas a intervenção “(...) onde a população está a sofrer males gravíssimos, como resultado da guerra interna, ingerência, repressão ou colapso do Estado (...)”*, Lopes, Domingos, *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?*, Campo das Letras, 1ª edição, julho de 2008, pág. 66.

¹¹⁴ Sobre este tema e para mais desenvolvimentos: *“As intervenções humanitárias têm, como o nome indica, um fundamento de natureza humanitária, susceptível de legitimar moralmente uma intervenção armada, nomeadamente, contra a humanidade e genocídio (...). Em causa está a prevenção e repressão de situações de dano generalizado e intolerável a vidas humanas inocentes”*, Machado, Jónatas: *Direito Internacional. Do Paradigma Clássico ao Pós- 11 de Setembro*. Coimbra Editora, 2006, pág. 667.

¹¹⁵ Walzer, Michael: *Just and Unjust Wars*. Penguin, Harmondsworth, 1980, pág. 107.

¹¹⁶ Walzer, Michael: *The Politics of Rescue*. Dissent, vol. 42, 1995, pág. 36.

¹¹⁷ Mais informações no site da Fundação em: <http://Kofiannanfoundation.org/>

¹¹⁸ Singer, Peter: *Um Só Mundo. A ética da globalização*, Gradiva, 2004, pág. 176.

Timor - Leste¹¹⁹. Durante mais de 20 anos e apesar dos constantes conflitos e ataques contra a população, as organizações internacionais e os Estados não agiram face ao sofrimento, e à morte. Mesmo perante as sucessivas violações de Direitos do Homem, eternizavam-se as discussões no Conselho de Segurança. A China e a Rússia defendiam que a assistência internacional só deveria acontecer com o consentimento da Indonésia.

O veto no Conselho de Segurança não pode significar um estado “*paralisante*” da comunidade internacional.

A utilização abusiva do veto pela Rússia e China não pode servir para silenciar a comunidade internacional a não agir face aos abusos, à guerra, ao surgimento do terrorismo e à morte da população, como p. ex. sucedeu na Síria¹²⁰.

Torna-se, pois, fundamental alterar a composição do Conselho de Segurança, reforçar a sua capacidade de atuar a nível internacional, nomeadamente, no apoio militar nas Intervenções ou no decurso da Ajuda Humanitária.

No âmbito da Intervenção Humanitária tem sido discutida a criação de regras comuns, a iniciar com um pedido prévio de autorização da intervenção ao Conselho de Segurança¹²¹.

Em caso de veto, o Estado ou um grupo de Estados deve proceder a uma análise da situação, justificar a Intervenção Humanitária comunicando a decisão ao Conselho de Segurança, com a indicação do objetivo, do local, dos atores, e do tempo proposto para a atuação militar¹²².

A Intervenção Humanitária pode ser inevitável, pode ser a única forma de proteger as populações, e conceder Ajuda Humanitária, garantindo-lhes segurança (p. ex. os milhares de refugiados em campos a necessitar de bens para viver) e fazer respeitar os Direitos do Homem¹²³.

¹¹⁹ Martin, Ian: *International Intervention in East Timor*, em Wesh, Jennifer: *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004, págs. 142 a 162.

¹²⁰ A intervenção foi vetada 2 vezes: <http://www.jn.pt>

¹²¹ A nível internacional, mais concretamente, no que concerne à atuação da OTAN, tem sido discutida a criação de um leque de princípios que justifiquem a Intervenção Humanitária desta. Frowein, Jochen A.; Wolfrum, Christiane: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4. Klumer Law International, 2000, págs. 50 a 52.

¹²² Mais informação sobre a adoção de critérios a aplicar à Intervenção Humanitária: Charney, Jonathan: *Anticipatory Humanitarian Interventions in Kosovo*. American Journal of International Law, vol. 93, nº 4, 1999, págs. 838 a 841; Lillich, Richard, *Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria*, Zeitschrift fuer Auslaendisches oeffentliches Recht und Voelkerrecht, 53, 3, 1993, págs. 557 a 575.

¹²³ Também neste sentido ver: J. Gomes Canotilho, José: *Nova Ordem Mundial e Ingerência Humanitária (Claros – Escuros de um Novo Paradigma Internacional)*, Boletim da Faculdade de Direito, vol. LXXI, Coimbra, 1995, pág. 8.

Qualquer intervenção militar deve respeitar o DIH. Nestes contextos pode a Ajuda Humanitária assumir uma natureza complementar no quadro de operações complexas¹²⁴.

O que marca a diferença da Intervenção Humanitária é a ausência de autorização do Conselho de Segurança ou do Estado. Com efeito, p. ex. não se inclui na noção de Intervenção Humanitária, a operação na Somália (1992 e 1993), e no Haiti em 1994, pois obtiveram autorização do Conselho de Segurança. Assim como no Ruanda¹²⁵ em 1994, em Timor – Leste em 1999, na Albânia em 1997, e na Bósnia em 1992¹²⁶.

II

O HUMANITARISMO DA UE

1. OS DIREITOS DO HOMEM, O DIH E A AJUDA HUMANITÁRIA DA UE

A ideia de uma Europa unida remonta ao ano de 1648 com o Tratado de Vestefália, no fim da Guerra dos Trinta Anos¹²⁷. No ano de 1677 Leibniz cria o projeto de uma Europa organizada, cuja estrutura institucional assenta num governo com influência a nível mundial. Em 1693 William Penn¹²⁸, autor do livro *Ensaio para a Paz presente e futura da Europa*, apresenta a ideia de criação de um Parlamento para a Europa e de uma estrutura institucional¹²⁹ organizada pelos Estados. No ano de 1796, Kant na *Paz Perpétua*¹³⁰ fala na

¹²⁴ Podemos assinalar a diferença da importância do humanitário no plano internacional. Com efeito, no âmbito da Intervenção Humanitária, as necessidades humanitárias constituem os objetivos principais para a intervenção militar, enquanto que no âmbito das Operações de Paz, a ação humanitária é um elemento adicional das operações, Bouchet-Saulnier, Françoise, ob. cit., pág. 188.

¹²⁵ Mais informação sobre o genocídio no Ruanda em 1994, no qual mais de 800.000 pessoas foram assassinadas e a acusação à ONU de não ter decidido uma intervenção a tempo para evitar e impedir a morte de milhares de pessoas em: Frowein, Jochen A.; Wolfrum, Christiane: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4. Klumer Law International, 2000, págs. 550 a 554.

¹²⁶ Todas as Resoluções em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

¹²⁷ Mais informação em: Moita, Luís: *Uma Releitura Crítica do Consenso em torno do Sistema Vestefaliano*. Universidade Autónoma de Lisboa, ISSN: 1647 – 7251, Vol. 3, nº 2 (outono 2012), págs. 17 a 43.

¹²⁸ Autor da Constituição da Pensilvânia, que é considerada um marco fundamental da Constituição dos EUA.

¹²⁹ “De todos os Projectistas é o único que se preocupa com Portugal, a quem atribui três votos, enquanto o Estado mais poderoso, a Alemanha, tinha doze. (...). A presidência seria rotativa. As decisões deviam ser tomadas por maioria de três quartos. (...). Requer um exército privativo e estabelece que as despesas sejam pagas pelos vencidos”, Moreira, Adriano: *Teoria das Relações Internacionais*. Almedina 2011, pág. 127.

criação de uma união voluntária¹³¹, e em 1814 Saint – Simon, no *Da Reorganização da Sociedade Europeia*, defende a criação de um único poder na Europa. Contudo, foi preciso esperar pelo fim da Segunda Guerra Mundial para que fosse possível concretizar a concepção de uma união, que deu lugar à UE.

Ao longo da história da evolução da UE, mantêm-se os valores fundamentais que estiveram subjacentes à sua origem, nomeadamente, a paz e a solidariedade. Estes mesmos valores fundamentam o próprio desenvolvimento das ações da UE, quer no plano da ação externa, quer no plano interno entre a UE e os Estados membros, e entre estes.

Diz o Preâmbulo do TEU:

- “ (...) *Desejando aprofundar a solidariedade entre os seus povos (...). Resolvidos a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum (...) em ordem a promover a paz, a segurança, e o progresso na Europa e no mundo (...)* ”.

O Art. 2º do TUE prevê os valores da UE, entre outros, os Direitos do Homem e a dignidade do Ser Humano, e o seu Art. 3º, nº 1 refere como seus objetivos a promoção da paz e daqueles valores. De acordo com o mesmo diploma, refere o Art. 3º, nº 5, que a UE respeita o direito internacional e os princípios da Carta da ONU.

O processo de vinculação da UE aos Direitos do Homem foi um processo de desenvolvimento gradual. O Tratado de Maastricht assinado em 1992, consagrou alguns direitos de natureza política, como o direito de eleger e de ser eleito, e reconheceu expressamente como princípios gerais de direito da UE, os Direitos do Homem.

O Tratado de Amesterdão assinado em 1997, reconheceu, por sua vez os direitos sociais. Mas foi o Tratado de Lisboa em vigor desde 9.12.2009, que admitiu a adesão da UE à CEDH (Art. 6º, nº 2) e o reconhecimento dos direitos fundamentais consagrados pela CDFUE (nº 1), concedendo a esta o valor de Tratado. Portanto, aqueles direitos são também direitos da UE, servindo de orientação e limite dos seus atos.

¹³⁰ Sobre este assunto ver: Keating, Maria e Macedo, Ana: *Europa em Questão. Questões sobre Justiça*. Universidade do Minho, 17/2, Revista do Centro de Estudos Humanitários, 2003.

¹³¹ Mais informação sobre este tema em: Moreira, Adriano, ob. cit., págs. 125 a 130.

A evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça contribuiu para a integração dos Direitos do Homem na UE, p. ex. para fundamentar a anulação de atos comunitários por violação da CEDH¹³².

A CDFUE aprovada pelo Conselho Europeu de Nice no ano de 2000, só adquiriu força jurídica com as alterações inseridas pelo Tratado de Lisboa nos termos do Art. 6º, nº 1 do TUE¹³³. Os destinatários da CDFUE são as instituições, órgãos, organismos da UE e os Estados membros quando aplicam direito da UE, conforme o Art. 51º. O impacto no sistema europeu no que concerne à situação dos Direitos do Homem¹³⁴ ainda está por analisar profundamente.

O Tratado de Lisboa provocou alterações importantes no que concerne aos Direitos do Homem, pois prevê a adesão da UE à CEDH¹³⁵. O Art. 6º, nº 2 do TUE refere que a adesão não altera as competências da UE. A adesão da UE significa que os atos da UE ficam sob o escrutínio da jurisprudência do TEDH¹³⁶, o que pode trazer impactos consideráveis no âmbito da ação externa e da competência internacional da UE¹³⁷.

Refere o Art. 1º da CDFUE:

-“*A dignidade do ser humano é inviolável*”.

Os valores da UE visam o respeito da dignidade do Ser Humano. Este respeito pressupõe prosseguir de acordo com a solidariedade, nomeadamente, seguindo os valores da ONU. Esses valores são assumidos como parâmetros de atuação no território dos Estados membros, e no mundo. Isto significa que os atos da UE no plano da ação externa e interna são norteados pelos valores dos Direitos do Homem, da democracia e da solidariedade. O mesmo se passa com a Ajuda Humanitária. Como se pode ler:

¹³² Sobre este tema ver: Gorjão-Henriques, Miguel, *A evolução da protecção dos direitos fundamentais no espaço comunitário*, in AAVV, *Carta de Direitos Fundamentais da UE*, Coimbra Editora, 2001.

¹³³ “*A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000 (...). De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados*”.

¹³⁴ Kyriaku, Tania, *The impact of the EU Charter of Fundamental Rights on the EU system of protection of rights: much about nothing?*, Web Journal of Current Legal Issues, 5, 2001, <http://webjcli.ncl.ac.uk/20001/issue5/>.

¹³⁵ Mantem-se o princípio da subsidiariedade e da complementaridade em relação aos meios judiciais comuns, conforme refere E. M. Machado, Jónatas: *Direito da União (...)*, ob. cit., págs. 268 a 269.

¹³⁶ Os cidadãos e residentes no território da UE podem opor-se aos atos da UE por violação da CEDH. Sobre a adesão à CEDH ver: <http://www.europarl.europa.eu>

¹³⁷ “*Ora a possibilidade de celebração, pela União – e, simultaneamente, pelos Estados – de um acordo internacional de adesão à CEDH implica a existência de capacidade jurídico – internacional da União (...)*”, José Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, 2011, págs. 110 e 333 a 343.

- “A questão do aprofundamento da democracia e dos direitos humanos faz parte da identidade e da própria sobrevivência da União Europeia (...)”¹³⁸.

O aprofundamento da democracia implica o respeito pelos princípios da igualdade, da legalidade, da justiça, do pluralismo, das eleições livres e justas, da separação de poderes, da criação de estruturas democráticas que permitam fazer respeitar e invocar os Direitos do Homem. Estas aspirações da UE têm vocação universal e são linhas de orientação das suas políticas e atos.

O apoio à promoção internacional dos Direitos do Homem, nomeadamente, o combate às violações esteve na origem da criação do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem¹³⁹.

A ação externa da UE observa o respeito pelo DIH no contexto da sua participação em conflitos armados. Isto significa que a UE conforma os seus atos com o direito internacional em geral.

A UE na ação externa conforma a sua atuação de acordo com o DIH, nos termos do disposto nas Diretrizes da UE sobre a Promoção da Observância do DIH de 2005¹⁴⁰, e nas Diretrizes atualizadas da UE sobre a Promoção da Observância do DIH de 2009¹⁴¹.

Neste sentido:

- “The European Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedom and the rule of law. This includes the goal of promoting compliance with IHL”¹⁴².

No que diz respeito à relação entre os Direitos do Homem e o DIH, a UE considera que em contextos de conflitos armados ambos os regimes podem concorrer na aplicação ao mesmo caso. A solução na perspetiva da UE é ponderar a aplicação ao caso concreto:

- “ (...) os acervos em questão podem aplicar-se ambos a uma situação específica, pelo que há por vezes necessidade de ponderar o nexo entre eles (...)”¹⁴³.

¹³⁸ Vasconcelos, Álvaro (coordenação): *Valores da Europa. Identidade e Legitimidade*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Principia, 1ª edição, 1999, pág. 36.

¹³⁹ Informações sobre o Instrumento para a Democracia e os Direitos do Homem em: www.eidhr.eu/home

¹⁴⁰ JOUE C327/4, de 23.12.2005, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴¹ JOUE C303/12, de 15.12.2009, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴² JOUE C327/4, de 23.12.2005, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴³ Conselho: *Diretrizes atualizadas da União Europeia sobre a Promoção da Observância do Direito Internacional Humanitário (DIH)*, JOUE C303/12, de 15.12.2009, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

O respeito pelo DIH é igualmente exigível no âmbito da Intervenção Humanitária. A UE defende o argumento da “*responsabilidade de proteger*” como fundamento para a Intervenção Humanitária¹⁴⁴:

- “ (...) *Incumbe a cada Estado a responsabilidade de proteger as suas populações de genocídio, dos crimes de guerra, dos actos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade (...)*”¹⁴⁵;

- “ (...) *Considerando que a doutrina das Nações Unidas «responsabilidade de garantir proteção» prevê que, quando as autoridades nacionais não consigam manifestamente proteger as suas populações (...) caberá a outros a responsabilidade de proporcionar a proteção necessária (...)*”¹⁴⁶.

Acrescem outras orientações como a *EU Guidelines on Children and Armed Conflicts* de 2003, revista em 2008¹⁴⁷.

O Art. 43º, nº 1 do TUE refere-se a um leque alargado de missões, nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares. As missões humanitárias e de evacuação estão aí inseridas. Está aberto o caminho para a Intervenção Humanitária, nomeadamente, se em causa estiver a luta contra o terrorismo.

1.1 A COMPETÊNCIA

A competência da UE para atuar no quadro da Ajuda Humanitária encontra-se prevista no Art. 4º, nº 1 do TUE, o qual começa por referir:

- “*Nos termos do artigo 5º, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados membros*”.

Quanto ao exercício da competência, valem os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nas áreas que não sejam da competência exclusiva da União, logo esta

¹⁴⁴ “2. *Acentua que o Sudão fracassou na sua «responsabilidade de proteger» o seu povo e que, portanto, é obrigado a aceitar uma força das Nações Unidas (...)*”, Parlamento Europeu: *Situação no Darfur*. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação em Darfur, JOUE C306 E/397, de 15.12.2006, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴⁵ Declaração Conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O desafio humanitário*, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴⁶ Parlamento Europeu: *Darfur*. Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de julho de 2007, sobre a situação no Darfur, JOUE C175 E/526, de 10.7.2008, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁴⁷ Disponível em: http://eeas.europa.eu/human_rights/child/ac/index_en.htm

só intervém se os objetivos não forem melhor alcançados pelos Estados membros. E, nos termos do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos previstos nos Tratados, conforme o disposto no Art. 5º, nº 2, 3 e 4 do TUE.

O título I relativo às *Categorias e os Domínios de Competências da União*, prevê o Art. 4º, nº 4 do TFUE:

- “*Nos domínios da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, a União dispõe de competência para desenvolver acções e uma política comum, sem que o exercício dessa competência possa impedir os Estados membros de exercerem a sua*”.

Abre-se, assim, caminho para a criação de políticas nacionais, pelos Estados membros, de Ajuda Humanitária.

Conforme o Art. 2º, nº 1, no âmbito da competência exclusiva da União, só a União pode legislar e adotar atos legislativos. No quadro da competência partilhada da União com os Estados membros, segundo o Art. 2º, nº 2 ambos podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos nesse domínio:

- “*Os Estados membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua. Os Estados membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua*”.

No âmbito da Ajuda Humanitária a competência é partilhada¹⁴⁸, o que significa que a UE desenvolve a sua política e ações de Ajuda Humanitária com independência face à Ajuda Humanitária desenvolvida pelos Estados membros. Estamos no plano da solidariedade, pelo que não se compadece com tal valor as restrições e limitações à Ajuda Humanitária por parte da UE. Com efeito, a UE decide sobre a Ajuda Humanitária, não se encontrando impedida pelas práticas dos Estados membros. Significa, assim, que a UE e um Estado membro podem actuar na mesma situação, ambos podendo legislar e agir em simultâneo. Neste caso, há que fazer esforços no sentido de coordenar as ações e gerir recursos. A competência partilhada no âmbito da Ajuda Humanitária é *sui generis*.

¹⁴⁸ “*A ajuda humanitária constitui um novo domínio material explícito e, assim, a uma nova atribuição partilhada, passando a União a estar expressamente habilitada a actuar nesse domínio enquadrado na «acção externa» da União – não obstante tal omissão não tivesse anteriormente impedido a União de actuar em relação a este domínio material, quer no quadro específico da ajuda humanitária, quer no quadro da PESC através, entre outras, das acções humanitárias e de evacuação previstas no ex-artigo 17º, nº 2 do TUE*”, José Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, junho de 2011, págs. 100 a 101.

As ações da União e dos Estados membros reforçam-se e completam-se, no quadro da coerência de ambas as intervenções.

Ao abrigo do artigo 2º, nº 4 do TFUE:

- “A União dispõe de competência, nos termos do Tratado da União Europeia, para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa”. Nela se incluindo a Intervenção Humanitária.

1.2 DA COMPETÊNCIA À AÇÃO

1.2.1 As Missões Militares

A defesa e a segurança estiveram na base da criação da Comunidade do Carvão e do Aço pelo Tratado de Paris de 1951. A França e a Alemanha terminaram a Segunda Guerra Mundial numa situação de destruição. A par da tensão e do medo do rearmamento da Alemanha, surge a ideia de criação de um exército e de um Ministro Europeu da Defesa, de acordo com o Plano Pleven. Também Churchill defendeu a criação de um exército europeu e um Ministro Europeu para a Defesa¹⁴⁹. Monnet defendeu, igualmente, a necessidade de criação de um exército europeu.

O Plano Pleven (tem o nome de René Pleven, o Primeiro Ministro de França) visava a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa, seguindo os mesmos pressupostos da política do carvão e do aço.

Em 1949, o Pacto do Atlântico Norte abordava o tema das forças armadas unidas, e a criação de uma única força na Europa. E o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa foi assinado a 27 de Maio de 1952 (com exceção da Grã-Bretanha), mas é posteriormente rejeitado pelo Parlamento de França em 30 de Agosto de 1954. Coincidiu, esta rejeição, com a derrota francesa na Indochina e o massacre de Diên Biên Phû. A construção da defesa na Europa não é uma prioridade para a França, o projeto de criação de um exército comum foi abandonado e o Tratado não entrou em vigor.

¹⁴⁹ Pereira da Costa, José: *Europa. Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? - O contributo do processo europeu para a “governança” global*. Cascais Editora, 2012, pág. 63.

A criação da Comunidade Europeia de Defesa não teve o apoio da França, também, por causa da Alemanha. A França após o conflito na Indochina, esteve envolvida nas questões da descolonização na Tunísia, e Marrocos. Posteriormente, viu-se envolvida no conflito com a Argélia, pelo que não podia rivalizar com o crescimento económico e militar da Alemanha¹⁵⁰.

Por outro lado, no ano de 1948 o Reino Unido, a França, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo assinaram o Tratado que criou a União Ocidental, o qual esteve na origem da UEO.

Os objetivos da UEO vão sendo progressivamente incluídos nos Tratados. As competências da UEO foram sendo incluídas no quadro das competências da UE¹⁵¹, no Tratado de Maastricht¹⁵² e de Amesterdão, com referências à integração das missões da UEO¹⁵³.

A partir dos anos de 1992 os Estados membros da UEO exerciam operações de assistência humanitária, de manutenção da paz, intervenção militar, proteção e libertação de territórios ocupados. Exemplos são as operações na Bósnia-Herzegovina (UEO-MOSTAR) de dezembro de 1994 a outubro de 1996; e a missão policial na Albânia (UEO-MAPE) de junho de 1997 a 31 de maio de 2001. A 1 de Julho de 1992 é criado o EUROCORPS para a segurança e defesa militar, um corpo de reação militar rápido, quer para operações militares, quer para a Ajuda Humanitária¹⁵⁴.

Os Estados membros da UEO aprovaram a Declaração de Petersberg¹⁵⁵, a qual prevê vários tipos de missões: as operações de paz, as missões humanitárias, o combate militar e a gestão de crises. A Declaração de Petersberg foi adotada pela UE e as missões incorporadas no âmbito da PESC.

¹⁵⁰ DreyFug, François – George; Marx, Roland; Poidevim, Raymond: *História Geral da Europa*, 3. De 1789 aos nossos dias, Publicações Europa América, 1996, págs. 470 e 471.

¹⁵¹ Sobre o papel e contributos de Portugal na UEO, na OTAN e para o desenvolvimento da segurança internacional no quadro da UE ver: Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*, Fundação Mário Soares, págs. 509 a 514.

¹⁵² Art. J.4/2: “*The Union requests the Western European Union, which is an integral part of the Development of the Union, to elaborate and implement decisions and actions of the Union (...)*”.

¹⁵³ Todas as referências aos Tratados em: <http://europa.eu-law>

¹⁵⁴ <http://www.eurocorps.org/>

¹⁵⁵ Disponível em: <http://www.wev.int/documents/920619peten.pdf>

No quadro das Missões de Petersberg, os Estados da UEO declararam agir com o objetivo de prevenir conflitos, gerir crises, atuar no âmbito das operações de paz e prestar Ajuda Humanitária.

O Tratado de Maastricht assinado em 1992, referiu-se à coordenação das políticas de desenvolvimento e programas de Ajuda Humanitária, contribuindo os Estados membros para os programas da UE em Estados terceiros.

O Tratado de Amesterdão em vigor desde 1.5.1999 refere-se às Missões de Petersberg no quadro da UE, incluindo a Ajuda Humanitária¹⁵⁶. Este Tratado criou a figura do Alto Representante para PESC, no Art. 17º. Por sua vez, em novembro de 2000 a UEO foi parcialmente extinta, uma vez que as suas competências e objetivos foram integrados na UE¹⁵⁷.

Desde 2000 que a UEO passou apenas a tratar da questão da defesa, até à sua plena extinção a 31 de março de 2010.

Com o Tratado de Lisboa surgem importantes alterações em matéria de defesa da UE (no quadro da PESC e da PCSD), com a criação da Agência Europeia de Defesa, nos termos dos Arts. 42º, nº 3 e 45º do TUE, a estipulação da Cláusula de Defesa Mútua no Art. 42º, nº 7 do TUE, e a Cooperação Estruturada Permanente segundo o Art. 42º, nº 6 do TUE¹⁵⁸.

No Conselho Europeu de Helsínquia de dezembro de 1999 discutiram-se as necessidades militares da UE, e no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira em 2000 foi decidido criar o Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão das Crises, e reforçar a cooperação com a OTAN.

Os desenvolvimentos no âmbito das missões militares e humanitárias são crescentes, tendo sido criada uma Força de Reação Rápida desde 2007 (EU BATTLEGROUPS¹⁵⁹).

Com o Tratado de Lisboa foi possível enquadrar juridicamente este tipo de missões da UE que já se vinham a desenvolver, quer as missões de natureza civil, quer as de natureza militar¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Article J-7/2: “Questions referred to in this Article shall include humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making”.

¹⁵⁷ Sobre a UEO ver: Campos, João Mota de (Coordenador): *Organizações Internacionais. Teoria Geral. Estudo Monográfico das Principais Organizações Internacionais de que Portugal é membro*. Coimbra Editora, 4ª edição, págs. 729 a 744.

¹⁵⁸ Mais desenvolvimentos sobre o desenvolvimento da segurança e da defesa na UE em: Laureano, Abel; Rento, Altina: *O Grande Desafio da Segurança e Defesa da União Europeia*. Edições Almeida & Leitão, Lda, 2011.

¹⁵⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf

Foi também criada a Agência Europeia de Defesa¹⁶¹ (Arts. 42º, nº 3 e 45º do TUE), no âmbito da atuação das relações externas da UE.

Em comparação com as missões de Petersberg, o Tratado de Lisboa aumentou o número de missões, nos termos do Art. 42º, nº 1 e 43º, nº 1, ambos do TUE.

A criação da Agência Europeia de Defesa (2004), vem demonstrar a preocupação pela defesa e necessidade de evoluir nas políticas relacionadas com a defesa da Europa, nomeadamente através da criação de um corpo militar.

Na Estratégia de Segurança Europeia, de 12 de Dezembro de 2003¹⁶² a UE compromete-se a respeitar o direito internacional e a Carta da ONU apoiando as suas missões e capacidades militares e civis. Prevê-se ainda o aprofundando da cooperação com a OTAN.

Os acordos *de Berlim-Plus* vieram permitir à UE a utilização dos meios da OTAN, no que concerne à criação de opções de comando europeu da OTAN e de operações dirigidas pela UE¹⁶³. Exemplos de *Berlim-Plus* são a Operação CONCÓRDIA (missão militar da UE na Macedónia) que ocorreu entre 31 de março e 15 de dezembro de 2003; e a operação EUPOL- PRÓXIMA¹⁶⁴ na Macedónia na sequência do acordo de cessar-fogo. Por causa da crise humanitária tornou-se necessário intervir. Pela ação conjunta nº 2003/681/PESC de 29 de Setembro do Conselho da UE é prestado apoio policial. O fim da operação ocorre a 14 de dezembro de 2005. A cooperação entre a UE e a OTAN ocorreu de forma coordenada através de reuniões entre o Comité militar da OTAN e o Comité militar da UE. A EU-NATO CAPABILITY GROUP é ilustrativa da cooperação estratégica entre a UE e a OTAN¹⁶⁵.

A PCSD dotou a EU de meios e capacidades civis e militares¹⁶⁶.

Desafios no plano da defesa da Europa são p. ex. a dependência energética, a estabilidade das fronteiras, a manutenção da paz, a segurança e a criação de um exército europeu.

¹⁶⁰ Acerca destas e de outras operações ver: Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Fundação Mário Soares, págs. 135 a 138, 150 e 244.

¹⁶¹ <http://eeas.europa.eu>

¹⁶² <http://www.consilium.europa.eu>

¹⁶³ Tomé, Luís: *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. EDIUAL, 2004, pág. 54.

¹⁶⁴ Tomé, Luís, ob. cit., págs.54.

¹⁶⁵ A este propósito ver: *The NATO-EU Strategic Partnership*, disponível em: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-instambul/press-kit/006>

¹⁶⁶ Ortega, Manuel Medina, *El papel de la Unión Europea en la gestión posconflicto*, em Pereira, Maria da Assunção Vale; Iglesias, María Teresa Ponte (Coordenadoras): *Conflitos Armados, Gestão Pós – Conflitual e Reconstrução*, I Encontro Luso – Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Scientia Iuridica, 2011, págs. 305 a 321.

1.2.2 As Missões Humanitárias

Os Estados membros no âmbito internacional realizavam já missões de Ajuda Humanitária anteriormente à criação da UEO, da UE ou à adesão à UE.

Nos anos de 1980 acentua-se a tendência para a preocupação humanitária dos Estados membros, p. ex. a França criou o Secretariado de Estado para a Ação Humanitária em 1988¹⁶⁷.

A Ajuda Humanitária foi prevista no âmbito da UEO. As missões de Petersberg previam expressamente as missões humanitárias no quadro das competências dos Estados.

O Tratado de Maastricht refere-se aos programas de Ajuda Humanitária, e o Tratado de Amesterdão refere-se a ela como uma das missões da UE, no quadro da integração das operações da UEO. Portanto, as missões humanitárias foram incorporadas nos Tratados, e passaram a estar sujeitas ao método comunitário, tal como aconteceu por força do Tratado de Lisboa. A evolução para o plano comunitário manifesta a crescente importância destas missões na ação externa.

A UE acabou por incorporar na sua ação externa elementos que os Estados membros já vinham a realizar no quadro da Ajuda Humanitária internacional.

As chamadas “*Operações de Humanidade*”¹⁶⁸, transformaram-se numa das mais importantes ações da UE, nomeadamente, no plano da sua política externa.

A Ajuda Humanitária da UE foi fortemente influenciada pelas ações políticas dos Estados membros, inicialmente. A Ajuda Humanitária dos Estados membros privilegiou as antigas colónias e a UE seguiu a mesma tendência. De forma mais ténue, ainda hoje, se mantém a crença de que a Ajuda Humanitária está associada aos Estados em vias de desenvolvimento. Pelo contrário, a Alemanha seguiu uma política humanitária por interesse comercial, p. ex. com a Turquia e o Egito.

Progressivamente, o entendimento sobre a Ajuda Humanitária da UE foi sendo alterado e associado à solidariedade e imperativo moral tal como no plano internacional. Paralelamente, a França e o Reino Unido também alteraram substantivamente os motivos da Ajuda Humanitária¹⁶⁹.

¹⁶⁷ http://data.bnf/fr/12116473/france_secretariat_d_etat_a_l_action_humanitaire/

¹⁶⁸ Boniface, Pascal: *Dicionário das Relações Internacionais*. Plátano, 2001, pág. 117.

¹⁶⁹ Parlamento Europeu: *The Challenge of Coordinating European Development Policies Fragmentation, a Disaster?*, disponível em www.bookshop.europa.eu

Deste modo, e já em pleno desenvolvimento de uma nova ideia de solidariedade, em 1992 a ECHO prestou Ajuda Humanitária aos Curdos no Iraque¹⁷⁰.

Segundo José Pereira da Costa¹⁷¹, o nascimento das missões humanitárias da UE coincide com as guerras na Ex – Jugoslávia, nos anos de 1990. E, surgem como complemento das políticas de desenvolvimento, políticas estas que visam fornecer ajuda às populações carenciadas e combater a pobreza.

A Ajuda Humanitária internacional, o valor da solidariedade, da dignidade do Ser Humano, e da democracia defendido pela UE¹⁷² fundamentaram e impulsionaram a Ajuda Humanitária como parte da ação da UE no plano internacional.

A Ajuda Humanitária a Estados terceiros passou a estar concentrada na ECHO, criada em 1992, a qual por sua vez, no ano de 2004 foi convertida em Direção-Geral (DG ECHO)¹⁷³.

No ano de 2006 foi criada a figura do Relator Permanente nomeado pela Comissão Europeia para informar o Parlamento Europeu sobre a Ajuda Humanitária e sobre as decisões da Comissão Europeia nesta matéria. A supervisão, pelo Relator dos programas, e os contatos com os atores humanitários¹⁷⁴, e as informações gerais obtidas permitem ao Parlamento elaborar recomendações nesta matéria à Comissão.

Com o Tratado de Lisboa, a Ajuda Humanitária integra a política de ação externa da UE, nomeadamente, no quadro da Ajuda Humanitária a Estados terceiros.

- “ (...) *elevation of humanitarian aid as a policy with a legal base in the EU treaty in its own right with the passing of the Treaty of Lisbon*”¹⁷⁵.

Por sua vez, no ano de 2001 é criado o Mecanismo de Proteção Civil, o qual visa responder às catástrofes no território da UE e fora do território da UE, através da Decisão 2001/792/CE, EURATOM do Conselho¹⁷⁶, que estabelece o mecanismo comunitário de

¹⁷⁰ “A Comunidade Europeia, principal financiador das organizações humanitárias desde o fim dos anos 70, dota-se em 1992 de um novo instrumento, a European Commission Humanitarian Office (ECHO)-criado por causa da enorme operação de urgência a favor dos curdos do Iraque (...)”, Brauman, Rony: *A Acção Humanitária*. Instituto Piaget, pág. 81 e 82.

¹⁷¹ Costa, José: *Europa. Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? O contributo do processo europeu para a “governança global”*. Cascais Editora 2012, págs. 332 a 338.

¹⁷² A solidariedade e a EU em: Defarges, Philippe Moreau: *Para Onde Vai a Europa?*. Instituto Piaget, 2006, págs. 45 e 46.

¹⁷³ Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas de ajuda humanitária e de proteção civil da União Europeia e sua aplicação em 2011*. Bruxelas, 6.9.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁷⁴ Mais informações sobre esta situação no site: www.europarl.europa.eu/

¹⁷⁵ Comissão Europeia: *Evaluation of the Implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid. Final Report, 2014*, disponível em: www.bookshop.europa.eu

¹⁷⁶ JOUE L297/7, de 15.11.2001, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

apoio destinado a facilitar a cooperação reforçada em situações graves e de emergência. Visa, sobretudo, a proteção das pessoas, propriedade e ambiente.

Por Decisão do Comité Misto EEE nº 135/2002 de 27 de setembro de 2002¹⁷⁷ é permitida a participação de outros Estados no Mecanismo de Proteção Civil, como a Islândia, Noruega e Liechtenstein.

A Decisão da Comissão de 29 de dezembro de 2003 (Decisão 2004/277/CE EURATOM)¹⁷⁸ veio definir as regras de execução da Decisão 2001/792/CE, EURATOM do Conselho, que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da proteção civil. Permitiu a criação de um centro de informação e vigilância, destinado à troca de informações de forma rápida e atualizada e de um sistema comum de comunicação (CECIS¹⁷⁹) para haver ligação com os pontos de contacto. As regras operacionais da Proteção Civil devem ser claras e a formação concertada.

As intervenções da Proteção Civil podem acontecer dentro e fora da UE, e concretizam-se na prestação de socorro, na disponibilização de equipas de salvamento e de peritos no contexto de catástrofes para salvar vidas humanas.

Os Estados podem enviar um pedido de assistência (Art. 29º, nº 1), mas se for um Estado terceiro, a Comissão pode decidir por sua iniciativa informar esse Estado sobre a possibilidade de assistência da UE (Art. 29º, nº 2). A intervenção da Proteção Civil em Estado terceiro pode ser dirigida pela UE ou por uma organização internacional (Art. 31º).

A Decisão da Comissão de 20 de dezembro de 2007 (2008/73/CE), que altera a Decisão 2004/277/CE¹⁸⁰ estabelece aditamentos referentes às diversas modalidades de proteção. Constituem módulos de proteção, a purificação de água, operações de busca e salvamento, hospitais de campanha, abrigos temporários, deteção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, evacuação de vítimas de catástrofes em avião medicalizado, e combate aéreo a incêndios florestais com helicópteros.

A Decisão da Comissão de 29 de julho de 2010 (2010/481/UE EURATOM)¹⁸¹ que altera a Decisão 2004/277/CE EURATOM da Comissão, sobre as regras de execução da Decisão 2007/779/CE EURATOM do Conselho que estabelece um mecanismo comunitário no

¹⁷⁷ JOUE L 336/36, de 12.12.2002, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁷⁸ JOUE L87/20, de 25.3.2004, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁷⁹ <http://ecceportal.jrc.ec.europa.eu/open-cecis>

¹⁸⁰ JOUE L20/23, de 24.1.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁸¹ JOUE L236/5, de 7.9.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

domínio da Proteção Civil, veio acrescentar o dever de os módulos funcionarem de forma autossuficiente e introduz novos módulos, p. ex., a contenção de inundações, salvamento em inundações com embarcações, e combate a incêndios florestais no solo.

A Decisão nº 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativa ao Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia¹⁸², revoga a Decisão 2007/162/CE EURATOM e a Decisão 2007/779/CE EURATOM, nos termos do Art. 36º. O mesmo dispõe no Art 1º, nº 1:

- *“O Mecanismo de Proteção Civil da União (“Mecanismo da União”) destina-se a reforçar a cooperação entre a União e os Estados-Membros e a facilitar a coordenação no domínio da proteção civil, a fim de aumentar a eficácia dos sistemas que visam prevenir, preparar e responder a catástrofes naturais ou de origem humana”.*

Entendendo-se por catástrofe, conforme diz o Art. 4º, nº 1:

- *“Qualquer situação que tenha ou possa ter consequências graves para as pessoas, o ambiente ou os bens incluindo o património cultural”.*

Este diploma incide sobre a prevenção (ação para reduzir riscos), a preparação (estado de prontidão dos meios) e as respostas (ações concretas resultantes dos pedidos), conforme o Art. 4º .

O Mecanismo de Proteção Civil é a expressão da solidariedade europeia, conforme refere o ponto (5) do preâmbulo, e nos termos do ponto (4) o Mecanismo de Proteção Civil deve contribuir para a aplicação do Art. 222º do TFUE.

O Parlamento Europeu elaborou, nesta matéria várias Recomendações (2012/C 169 E/21) sobre a criação de uma capacidade de resposta rápida da UE:

- *“Reitera que os recursos da protecção civil quando mobilizados numa situação de crise humanitária devem ser utilizados na perspectiva das necessidades e ser complementares e coerentes com a ajuda humanitária (...)”*¹⁸³.

Do Mecanismo de Proteção Civil da UE fazem parte 32 Estados, ou seja, os Estados membros, mais a Islândia, a Noruega, o Liechtenstein, e a antiga República da Macedónia. O objetivo é responder a catástrofes de origem natural ou humana de forma coordenada, através da partilha de recursos materiais e humanos.

¹⁸² JOUE L347/924, de 20.12.2013, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁸³ Parlamento Europeu: *Criação de uma Resposta Rápida da UE. Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho, de 14 de dezembro de 2010 (2012/C 169 e/21), sobre a criação de uma capacidade de resposta rápida da UE (2010/2096 (INI))*, ponto 1 (c) JOUE C 169 E/140, de 15.6.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

Os tipos de ajuda revestem a forma de intervenção operacional, através do fornecimento de materiais, equipamento, equipas de salvamento e resgate. A resposta é dada através do ERCC criado em 2013¹⁸⁴.

Para a prevenção de catástrofes, foram criados sistemas de alerta rápidos, como o ECURIE (para troca rápida de informação em caso de emergência radiológica), o ADNS (para notificação de doenças de animais), o SARR (para o surto de doenças transmissíveis), o HEOF (para a gestão de situações de crise no domínio sanitário), e o CIWIN (alerta para infraestruturas críticas). Em junho de 2006 foi criado o sistema ARGUS para responder às catástrofes¹⁸⁵.

A UE criou dois instrumentos de resposta às catástrofes naturais ou de origem humana. Uma de âmbito predominantemente financeiro, designada Ajuda Humanitária e, outra de natureza operacional, a Proteção Civil. Para uma melhor coordenação ambos os serviços estão reunidos numa única entidade: a DG ECHO¹⁸⁶.

Com efeito, o Mecanismo de Proteção Civil tem competência para atuar nos Estados membros e não membros da UE.

No quadro da Ajuda Humanitária a Estados terceiros, a UE exerce a assistência através de parcerias com várias ONG's de natureza humanitária, no terreno. A UE criou também delegações e escritórios de apoio humanitário regionais. Estes visam coordenar a implementação da ajuda no terreno, nomeadamente, através do trabalho dos peritos¹⁸⁷, em Nairobi (Quênia), Dacar (Senegal), Amã (Jordânia) e Nova Deli (Índia), podendo criar outros gabinetes em qualquer zona de crise¹⁸⁸ humanitária permanente.

O título V denominado *Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum*, integra o Art. 21º, nº 2, o qual refere:

¹⁸⁴ Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas da União Europeia em matéria de ajuda humanitária e de proteção civil (...) 2013*. Bruxelas, 28.8.2014, págs. 13 e 14, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁸⁵ Todos as referências aos sistemas podem ser encontrados em: www.ec.europa.eu

¹⁸⁶ Comissão Europeia: *Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da proteção civil e da ajuda humanitária*. Bruxelas, págs. 11 a 14, 26.10.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁸⁷ “A implementação da ajuda humanitária da Comunidade conta com uma rede de peritos no terreno em todo o mundo, que trabalham a partir de bases no terreno, incluindo gabinetes de apoio regional (...)”, em Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O desafio humanitário*, p. 25, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

¹⁸⁸ Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 32 e 33.

-“A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

(...)

c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas (...);

g) Prestar assistência às populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e

h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial”.

A UE tem adotado instrumentos no âmbito da ação externa, da política de defesa e de segurança comum, os quais permitem a participação em missões de natureza militar e missões humanitárias com intervenção militar. Neste sentido, se pode ler:

-“E em Maio de 2003, o Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas reconhece que a União tem capacidade operacional para (...) realização de operações civis de ajuda humanitária e de evacuação e operações militares de manutenção e restabelecimento da paz”¹⁸⁹.

A origem da Cláusula de Solidariedade remonta às discussões para a Constituição Europeia nos anos de 2002 e 2003. Discutiram-se dois tipos de solidariedade a incluir na Constituição Europeia, uma sobre a defesa mútua, e outra sobre a solidariedade no plano da resposta a catástrofes. Tendo presente que ambas as situações englobam âmbitos de aplicação distintos, uma de natureza militar, a outra de resposta a catástrofes naturais e de origem humana, prevaleceu a estipulação de duas cláusulas separadas:

-“ (...) to strengthen the EU’s existing civil protection and humanitarian aid arrangements and to build common response units to cope with disasters inside and outside the EU prompted an idea: to add natural and man-made disasters to the types of threats covered by a solidarity clause”¹⁹⁰.

¹⁸⁹Costa, José Pereira da, ob. cit., 95 e 96.

¹⁹⁰ Myrdal, Sara e Rhinard, Mark: *The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letters Effective Tool? An analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*. UL Papers, n° 2, 2010, Swedish Institute of International Affairs.

A Cláusula de Solidariedade foi introduzida pelo Tratado de Lisboa no Art. 222º TFUE e subsistem as discussões quanto à sua interpretação. Até ao momento ainda não foi objeto de tratamento doutrinal aprofundado, e não foi ainda invocada pelos Estados membros¹⁹¹.

No Art. 222º do TFUE, estipula-se a Cláusula de Solidariedade, a qual representa o aprofundamento e a abordagem integrada da solidariedade¹⁹² entre a UE e os Estados membros, e estes últimos entre si.

Ela não é apenas uma obrigação intergovernamental, como a Cláusula de Assistência Mútua.

A solidariedade na UE e entre os Estados membros é uma área em permanente evolução. As medidas adotadas e a estipulação de instrumentos como a Cláusula de Solidariedade constituem as respostas que vão sendo dadas às crises, face às necessidades concretas. E como disse Monnet:

- *“A Europa será feita nas crises e resultará da soma das soluções que serão dadas a essas crises”*¹⁹³.

1.3 A AJUDA HUMANITÁRIA A ESTADOS TERCEIROS

A Ajuda Humanitária a Estados terceiros foi prevista no Regulamento (CE) nº 1257/96 do Conselho de 20 de Junho de 1996 relativo à Ajuda Humanitária¹⁹⁴. Diz o seu Preâmbulo:

-*“Considerando que as populações em dificuldades, vítimas de catástrofes naturais, de acontecimentos como guerras e conflitos, ou de outras circunstâncias extraordinárias semelhantes, têm direito a assistência humanitária internacional, quando não possam ser socorridas eficazmente pelas suas próprias autoridades”*.

Refere o seu Art. 1º, a noção e âmbito da Ajuda Humanitária:

-*“A ajuda humanitária da Comunidade compreende acções não discriminatórias de assistência, socorro e protecção das populações de países terceiros, nomeadamente as mais vulneráveis, e prioritariamente as de países em desenvolvimento, vítimas de*

¹⁹¹ Ver Anexos.

¹⁹² Sobre as diferenças entre a Cláusula de Solidariedade e a Cláusula de Assistência Mútua ver: *The Mutual Assistance and Solidarity Clauses. Legal and Political Challenges of an Integrated EU Security System*. European University Studies, PL Academic Research.

¹⁹³ Costa, José: *Europa*. ob. cit., pág. 70.

¹⁹⁴ JOUE L163/1, de 2.7.1996, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

catástrofes naturais, de acontecimentos provocados pelo homem, como guerras e conflitos, ou de situações e circunstâncias excepcionais semelhantes a calamidades naturais ou provocadas pelo homem, durante o tempo necessário para fazer face às necessidades humanitárias resultantes destas diferentes situações.

Esta ajuda inclui também ações de preparação anterior a riscos, bem como ações de prevenção de catástrofes ou de circunstâncias excepcionais semelhantes”.

O princípio da prioridade fixado no Regulamento direcionava a Ajuda Humanitária para os Estados em vias de desenvolvimento, ou seja, para as antigas colónias. A visão da UE sobre a Ajuda Humanitária incidia sobretudo como uma necessidade que só sucedia fora da Europa. Aparece ainda a Ajuda Humanitária relacionada com as medidas para o desenvolvimento.

O Art. 2º consagra os objetivos da Ajuda Humanitária: salvar e preservar as vidas humanas.

O Art. 6º prevê regras de execução da Ajuda Humanitária. Elas não estão na dependência de um pedido do Estado afetado pela crise:

- “ (...) executadas a pedido de organismos e organizações internacionais ou não governamentais de um Estado membro ou do país terceiro, ou por iniciativa da Comissão”.

O Regulamento distingue entre as ações de Ajuda Humanitária de emergência daquelas que não o são, conforme dispõe o Art. 13º.

Dois aspetos ressaltam do Regulamento, o princípio da prioridade e as causas das crises associadas a circunstâncias excepcionais. Ambas foram alteradas, como se irá referir.

O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária de 2008 estabelece os objetivos comuns, os princípios e as boas práticas da Ajuda Humanitária da UE, e refere¹⁹⁵:

-“1. A ajuda humanitária constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos, bem como um imperativo moral”.

Acrescenta, ainda:

-“ A ajuda humanitária engloba não só as operações de assistência, socorro e protecção para salvar e preservar vidas humanas em situações de crise humanitária e de pós-crise,

¹⁹⁵ Conselho: *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O desafio Humanitário*, JOUE C25/1, de 30.1.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

*mas também as acções destinadas a facilitar ou permitir o acesso às pessoas necessitadas e o livre encaminhamento da assistência. A assistência humanitária é prestada em resposta a crises provocadas pelo Homem (nomeadamente situações de emergência complexas) e a catástrofes naturais, na medida do necessário*¹⁹⁶.

Verificou-se uma evolução terminológica, já que enquanto no Regulamento (CE) n° 1257/96 a Ajuda Humanitária é referida como direito, esta expressão desaparece posteriormente, passando a estar associada a princípios como os da solidariedade, da moral e dos Direitos do Homem. Acresce ainda que a evolução terminológica determinou a substituição das “*causas excepcionais*”. Com efeito, a Ajuda Humanitária passou a estar associada a causas naturais ou humanas.

A Ajuda Humanitária compreende operações de assistência, socorro, protecção, e de acesso às populações. A justificar a Ajuda Humanitária da UE, estão ocorrências de catástrofes naturais ou de origem humana, a que o Estado não pode ou não quer responder. Estas operações podem abranger as situações de crise em si, ou de pós-crise.

O Tratado de Lisboa trouxe alterações importantes no que concerne à distinção entre as operações de resposta urgente às crises, as medidas de cooperação e desenvolvimento, e as medidas que a UE pode implementar no período que decorre entre as primeiras e as segundas.

A UE desenvolve medidas para apoiar a transição entre o período de emergência da Ajuda Humanitária e a cooperação para o desenvolvimento, adotando critérios de coordenação e flexibilidade¹⁹⁷. A Ajuda Humanitária no terreno deve ser coordenada, planeada e organizada para melhor potenciar as futuras medidas de desenvolvimento.

A Ajuda Humanitária pode ser acompanhada de medidas no âmbito do Mecanismo de Protecção Civil:

*-“Esses meios, quando mobilizados num contexto humanitário em países terceiros, estão sob o comando civil e, em princípio são mobilizados em resposta a um pedido formal do Estado afectado. São enviados a título bilateral, por intermédio da ONU ou do Centro de Informação e Vigilância (CIV), no quadro do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil (...). Nas emergências complexas, o recurso aos meios da protecção civil deve constituir uma excepção (...)*¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Conselho: *Declaração conjunta (...). O Consenso (...)*, ob. cit.

¹⁹⁷ Conselho: *Declaração conjunta (...). O Consenso (...)*, ob. cit.

¹⁹⁸ Conselho: *Declaração conjunta (...). O Consenso (...)*, ob. cit.

Os meios militares podem ser utilizados no âmbito da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil, p. ex. para apoio logístico, apoio com infraestruturas, proteção, segurança e acesso à população. Mas, esta utilização acontece sempre em último recurso, quando não há outra alternativa perante a necessidade de responder à urgência da situação. Contudo, têm um carácter puramente civil¹⁹⁹.

A EU visa assegurar a coordenação e coerência de todos os mecanismos, manifestando a preocupação de não duplicar instrumentos de resposta humanitária através da coordenação com outras organizações. A Ajuda Humanitária independentemente do tipo de Ajuda deve obedecer aos princípios humanitários²⁰⁰.

O TFUE distingue entre as medidas de cooperação para o desenvolvimento (Art. 208º a 211º) e a Ajuda Humanitária.

A Ajuda Humanitária encontra-se inserida no capítulo 3, do título III denominado *A Cooperação com os Países Terceiros e a Ajuda Humanitária*. Diz o artigo 214º, nº 1 do TFUE:

“As acções da União no domínio da ajuda humanitária são desenvolvidas de acordo com os princípios e objectivos da ação externa da União. Essas ações têm por objetivo, pontualmente, prestar assistência, socorro e proteção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana, de modo a fazer face às necessidades humanitárias resultantes dessas diferentes situações. As ações da União e dos Estados membros completam-se e reforçam-se mutuamente”.

Este Art. prevê a Ajuda Humanitária por parte da EU a Estados terceiros. No quadro da ação externa ela representa uma ação pontual. Isto significa que não é obrigatória para a UE, e visa também expressar a ideia de limitação de recursos, ou seja, de racionalização das respostas.

O Tratado de Lisboa introduziu inovações, em comparação com o Regulamento (CE) nº 1257/96. Para além da supressão do princípio da prioridade, reduz as causas da Ajuda Humanitária às causas naturais ou humanas.

A Ajuda Humanitária chama a atenção para o fenómeno do alargamento progressivo e para a evolução política da atuação externa da UE. A este fenómeno alguns autores designam de

¹⁹⁹ Conselho: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit., pontos nºs 61 a 65.

²⁰⁰ Conselho: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit. pontos nºs 66 a 74.

“*novo sub – domínio*” da ação externa da UE²⁰¹. Quanto a esta designação, considera-se que não estamos propriamente perante uma novidade, mas perante uma evolução fruto das exigências das circunstâncias e do desenvolvimento da ação da UE a nível internacional.

A Ajuda Humanitária pressupõe uma crise humanitária, entendendo-se por tal:

- “*Humanitarian crisis include both natural disasters and conflicts (...). Providing aid to those who are most in need is a concrete expression of the universal value of solidarity*”²⁰².

O preceito consagra os motivos que fundamentam a Ajuda Humanitária: as catástrofes naturais e as de origem humana. Visa dar respostas às necessidades urgentes da população, aliviar o sofrimento humano resultante das catástrofes, e salvar vidas. Compete no entanto, ao Estado terceiro a principal responsabilidade de prestar assistência, socorro e protecção à população.

A Ajuda Humanitária é prestada de forma imediata, em situações de urgência, e de necessidade de curto prazo em casos pontuais, p. ex.:

- “*(...) independentemente da sua origem étnica, credo religioso e orientações políticas, assistir os refugiados (que foram obrigados a procurar asilo fora dos seus países) e os desalojados*”²⁰³.

A Ajuda Humanitária é uma operação de curto prazo. Não são concebidas como operações alargadas no tempo, e visam em primeira linha responder a casos de urgência. Portanto não devem ser encaradas como uma operação permanente, embora em alguns Estados (Sudão p. ex.) a total ausência de estruturas institucionais, conduz a um estado de permanente urgência humanitária, justificando a criação de escritórios da DG ECHO em vários locais, como já se referiu.

A UE distingue a cooperação para o desenvolvimento²⁰⁴ da Ajuda Humanitária, também, em função do tempo de atuação. A cooperação para o desenvolvimento é uma operação de

²⁰¹ “*Por fim, o Tratado de Lisboa veio prever de modo inovador ao nível do Direito originário um novo domínio abrangido no macro – domínio da acção externa da União – o domínio da ajuda humanitária (...) que retomam os objectivos anteriormente traçados por acto de Direito derivado (...). Ao novo sub – domínio da acção externa, tal como sucede em relação à cooperação com os países terceiros, nas suas duas vertentes, é aplicável o processo legislativo ordinário (...)*”, José Rangel Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, 2011, pág. 465.

²⁰² Borgers, Erik: *Hidden Disasters*. Publications Office of the EU, Luxembourg, 2010, pág. 40.

²⁰³ Comissão Europeia, *A Solidariedade europeia em prática*, Solidariedade Europeia com as Vítimas de Crises Humanitárias. A Ajuda Humanitária e a União Humanitária, Nov. 2001.

²⁰⁴ No âmbito da cooperação para o desenvolvimento são relevantes a Convenção de Lomé e o Acordo de COTONU (2000/483/E), com vista ao desenvolvimento económico e social da África, Caraíbas e Pacífico. Mais informação em: <http://europa.eu>; e em *20 Perguntas e Respostas sobre a Convenção de Lomé* em: www.bookshop.europa.eu

longo prazo que pode ou não ter origem numa catástrofe natural ou humana, mas apenas (e só) origem na pobreza estrutural. Isto significa que a seguir a uma operação de Ajuda Humanitária podem, ou não, existir medidas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Mas, esta não implica necessariamente uma crise humanitária.

Pelo exposto, a importância da cooperação para o desenvolvimento verifica-se na criação de instrumentos destinados à ação externa como o Regulamento (UE) n° 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento para o período de 2014-2020²⁰⁵.

No âmbito da ação externa da UE no contexto da promoção dos Direitos do Homem é importante o Regulamento (UE) n° 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial, para o período entre 2014 e 2020, o qual visa prestar ajuda às organizações e defensores de Direitos do Homem, independentemente, do consentimento dos governos ou de outras autoridades²⁰⁶.

A UE criou ainda um instrumento financeiro complementar para as crises nos Estados terceiros através do Regulamento (UE) n° 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 que cria um instrumento para a estabilidade e a paz²⁰⁷ para o período entre 2014 e 2020. Nele se estipulam medidas técnicas e financeiras destinadas a responder a situações de urgência, de crise ou de crise emergente (Art. 3º, al. a)), as quais são complementares e coerentes face à Ajuda Humanitária (Art. 2º). Visa-se, deste modo, complementar o apoio e assistência aos Estados terceiros em casos de catástrofes.

Os principais responsáveis pela Ajuda Humanitária, pela Proteção Civil à população, e pela adoção de medidas para o desenvolvimento são os Estados. A cooperação para o desenvolvimento e a Ajuda Humanitária da UE não podem fundamentar a omissão dos governos. Estes devem ser responsabilizados quando não atuam preventivamente para evitar crises ou reduzir as consequências das mesmas, e quando omitem medidas de apoio às vítimas. Alguns Estados podem sentir-se tentados a não adotar qualquer comportamento ou ação interna, pois se alguma crise ocorrer a comunidade internacional atua para resolver a situação. Pelo exposto, é importante não só garantir o envolvimento do Estado nas

²⁰⁵ JOUE L77/44, de 15.3.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁰⁶ JOUE L77/85, de 15.3.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁰⁷ JOUE L77/1, de 15.3.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

medidas, como o respeito por valores democráticos, os Direitos do Homem e a democracia. Haverá sempre aspetos políticos neste tipo de ações. Por isso, é importante definir o tempo de atuação nestas operações, no mandato da DG ECHO.

O artigo 214º, nº 2 do TFUE prevê:

-“As acções de ajuda humanitária são desenvolvidas em conformidade com os princípios do direito internacional e com os princípios de imparcialidade, de neutralidade e de não discriminação”.

Com efeito, a Ajuda Humanitária desenvolvida no contexto da UE respeita o direito internacional, e os princípios da Carta da ONU, promovendo a democracia e os Direitos do Homem, nos termos dos Arts. 2º, 3º e 21º do TUE. A Ajuda Humanitária está incluída na Ação Externa da UE, como resulta do Art. 21º, nº 2, al. g).

A UE desenvolve as operações de Ajuda Humanitária em cooperação com organizações humanitárias que atuam no terreno (organizações parceiras) e com a ONU, podendo celebrar acordos, ao abrigo dos Arts. 214º, nº 4 e 216º a 219 do TFUE. Conforme o Art. 3º, nº 2 a UE tem competência exclusiva para o efeito, e capacidade para se vincular internacionalmente, nos termos do Art. 47º do TUE²⁰⁸. Nestas circunstâncias, a UE desenvolve toda a cooperação necessária, p. ex. com a ONU, nos termos do Art. 220º do TFUE.

Conforme o Art. 214º, nº 3 do TFUE, compete ao Parlamento Europeu e ao Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, as medidas de execução da Ajuda Humanitária. Já conforme o Art. 214º, nº 6, compete à Comissão tomar todas as iniciativas necessárias para promover a coordenação entre as ações da União e as dos Estados membros.

Ainda conforme diz o Art. 214º, nº 7:

-“A União vela para que as suas acções de ajuda humanitária sejam coordenadas e coerentes com as das organizações e organismos internacionais, especialmente, aqueles que fazem parte do sistema das Nações Unidas”.

A UE reforçou a atuação solidária através da criação de regras para o voluntariado. O Regulamento (UE) nº 375/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de abril de

²⁰⁸ A personalidade jurídica da UE pode ser analisada em dois prismas, ou seja, segundo o prisma da sua atuação interna e segundo o prisma da atuação internacional. Neste último caso, incluem-se as normas sobre as relações entre a UE e as restantes Organizações Internacionais.

2014 criou o Corpo Voluntário Europeu para a Ajuda Humanitária²⁰⁹. Este representa mais um meio de expressão da solidariedade em relação a Estados não membros. A finalidade é a de apoiar e complementar a Ajuda Humanitária externa. As suas regras incidem sobre a escolha dos voluntários, ações de formação, o reforço da eficácia das ações (Arts. 1º e 2º), a coerência, e coordenação com os restantes meios da ação externa (Art. 6º). Este meio constitui um complemento em relação aos programas dos Estados membros.

1.4 A CLÁUSULA DE SOLIDARIEDADE

No título VII prevê-se a Cláusula de Solidariedade no Art. 222º do TFUE, a qual está inserida na parte V do TFUE, denominada *Ação Externa da União*, tal como sucede com a Ajuda Humanitária.

A Cláusula de Solidariedade pretende ser uma manifestação de solidariedade da UE e dos Estados membros, distinta da Cláusula de Defesa Mútua consagrada no artigo 42º, nº 7 do TUE. A este propósito há autores como François-Xavier e David Sirutzky que falam na “*solidariedade militar específica*”²¹⁰ sem prejuízo da intervenção da OTAN.

Diz o Art. 222º, nº 1 do TFUE:

-“A União e os seus Estados membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados membros, para:

a) Prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados membros;

- Proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista;

- Prestar assistência a um Estado membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista;

b) Prestar assistência a um Estado membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana”.

²⁰⁹ JOUE, L122/1, de 24.4.2014, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²¹⁰ *Le Traité de Lisbonne: Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens*. La documentation Française, 2008.

Marca-se, com efeito, o abandono do princípio da prioridade da Ajuda Humanitária aos Estados em vias de desenvolvimento.

Estipula-se duas situações de atuação da UE, no âmbito da Cláusula: os ataques terroristas e as catástrofes (de causa natural ou humana). Conforme resulta do texto, a UE e os Estados membros em caso de catástrofes de causa natural ou de origem humana “*prestam assistência*” ao Estado membro no seu território a pedido deste.

A Cláusula de Solidariedade contém o fundamento da Ajuda Humanitária da UE e dos Estados membros a outro Estado membro, no território da UE. Enquanto o Art. 214º do TFUE prevê a Ajuda Humanitária para Estados terceiros, a Cláusula de Solidariedade estabelece a Ajuda Humanitária no território da UE e a possibilidade de utilização dos meios militares para o efeito. A utilização dos meios militares na Ajuda Humanitária visa criar condições de segurança para a atuação das ONG’s, e seus membros, assim como criar corredores humanitários para prestar apoio²¹¹.

A Cláusula prevê ainda a atuação da UE e dos Estados membros no caso de prevenção, e resposta a ataques terroristas:

- “ (...) *The introduction of Article 222 TFUE constitutes a further development in the field of EU civil protection (...). Article 222 TFUE is addressing internal emergencies. It is also broader in scope (...) it includes terrorists attacks*”²¹².

Acrescenta o Art. 222º, nº 2:

-“*Se um Estado membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado membro afetado. Para o efeito, os Estados membros coordenam-se no Conselho*”.

Enquanto que o nº 1 do Art. 222º do TFUE se refere em especial à Ajuda Humanitária da UE nos casos de catástrofes e ataques terroristas, o nº 2 prevê em especial o apoio dos Estados membros a outros Estados membros.

²¹¹ “*Por exemplo, nas operações humanitárias, a principal tarefa das forças militares é a de criar as condições de segurança para que as agências humanitárias possam, apenas e tão só, distribuir ajuda humanitária de emergência, não se encontrando o seu trabalho nestes ambientes orientado para ações de longo prazo*”, Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Fundação Mário Soares, pág. 134.

²¹² Konstadinides, Dr. Theodore: *Evidence on the Government’s Review of the Balance of Competences Between the United Kingdom and the European Union. Foreign Policy Report*. Bruxelas, 21.12.2012, University of Surrey.

A cláusula de solidariedade²¹³ estava prevista na proposta do Grupo de Trabalho VIII da Convenção sobre o Futuro da União Europeia. Pensada inicialmente apenas para a assistência no caso de ataque terrorista, introduziram-se ainda como causas do pedido de assistência, as catástrofes de origem natural e humana.

A Cláusula de Solidariedade fundamenta-se nos valores da UE: democracia, e Direitos do Homem, principalmente. Como resulta dos princípios da Ajuda Humanitária internacional, nomeadamente, universalidade, independência, e neutralidade, caso a UE não estipulasse a Ajuda Humanitária no território dos Estados membros, e consagrasse essa mesma assistência para os Estados terceiros, estaríamos perante uma discriminação em função da nacionalidade ou do território de residência, o que poderia significar a violação dos próprios valores em que se funda a UE.

As crises humanitárias são cada vez mais complexas e as consequências mais graves. É expectável o aumento das crises humanitárias por causas naturais (doenças, epidemias, secas severas, inundações, incêndios) ou causas humanas. As crises não escolhem o território e têm hoje a capacidade de atingir vários Estados. A UE não pode negar esta realidade. A Cláusula de Solidariedade é parte da resposta a esta situação:

- “ (...) *Today’s disaster are often of a cross-border nature and require multilateral and coordinated responses. At the same time boundaries between internal and external disasters are increasingly blurred (...)*”²¹⁴.

Problemas comuns, merecem respostas coletivas:

- “ (...) *Since these kinds of crises are reasonably broad, every Member State would expect to be in need of solidarity or mutual support, sooner or later. This type of solidarity is strongly motivated by the feeling of reciprocity*”²¹⁵.

A Cláusula de Solidariedade distingue-se da Cláusula de Assistência Mútua. Esta visa a assistência militar nos casos de ataque, já a Cláusula de Solidariedade não visa a defesa

²¹³ “ (...) a cláusula de solidariedade abrange quer a solidariedade da União para com os Estados membros, quer a solidariedade dos Estados membros entre si, ou seja, comporta uma dupla obrigação de solidariedade – da União para com o Estado membro afectado e dos demais Estados membros para com este, numa actuação conjunta”, José Rangel Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, junho de 2011, pág. 387.

²¹⁴ Comissão Europeia: *Communication From the Commission to the European Parliament and the Council on Reinforcing the Union’s Disaster Response Capacity*. Bruxelas, 5.3.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²¹⁵ Hartwig, Dr. Ines e Nicolaidis, Dr. Phedon: *Elusive Solidarity in an Enlarged European Union*, 2003, pág. 20, disponível em: <http://www.eipa.nl>.

militar, em si. O seu escopo é diferente, visa a assistência em outras situações, nos casos de Ajuda Humanitária. Assim, esta Cláusula representa:

- “ (...) a similar willingness for mutual aid (...)”²¹⁶.

A Ajuda Humanitária prevista no Art. 214º do TFUE distingue-se da Cláusula de Solidariedade, quanto à sua invocação. Enquanto a Ajuda Humanitária prevista na Cláusula depende de um pedido, mas torna-se uma obrigatoriedade para a UE e Estados membros, a Ajuda Humanitária consagrada no Art. 214º para Estados terceiros não depende de um pedido formal podendo a Comissão propor junto do Estado a assistência necessária:

- “Nor does the Commission require a formal disaster declaration in order to respond”²¹⁷.

Mas em caso de pedido do Estado, a UE não é obrigada a atuar. E não atua em todas as situações, só em “casos pontuais”.

A solidariedade e os Direitos do Homem são o fundamento da Ajuda Humanitária da Cláusula de Solidariedade. Os Estados membros continuam a ser os principais responsáveis pela prevenção de catástrofes e pela resposta às crises. A UE só atua a pedido quando os Estados e as ONG´s no local não conseguem agir, por falta de meios, ou quando se recusam a prestar a assistência. A UE respeita o princípio da subsidiariedade²¹⁸.

A Cláusula de Solidariedade é criticável por fazer depender a Ajuda do pedido exclusivo do Estado. Significa, também, que se corre o risco de a avaliação da necessidade ser unicamente de natureza política.

Refere Dick Zandee:

- “The joint proposal leaves the impression that the Solidarity Clause is an option of last resort, only to be used when a member state comes to the conclusion that its own means are not sufficient to deal with the consequences of a terrorist attack or a major disaster”²¹⁹.

A Cláusula de Solidariedade atua juntamente com o disposto no artigo 196º do TFUE incluído no título XXIII denominado *A Proteção Civil*, da Parte III intitulada *As Políticas e*

²¹⁶ Bertoncini, Yves: *European Solidarity in the Eurozone crisis: another Irish “success story”?*, 25.5.2012, pág. 3, disponível em: www.notre-europe.eu.

²¹⁷ DG ECHO: *Thematic Policy Document nº 1. Humanitarian Food Assistance. From Food Aid to Food Assistance*, novembro 2013, pág. 8.

²¹⁸ Council of the EU: *Council Conclusions on Host Nation Support, 3051 st Justice and Home Affairs Council meeting*. Bruxelas, 2 e 3 de dezembro de 2010, ponto nº 4, pág. 1, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²¹⁹ Dick Zandee, *Europe’s Security Upside Down*. Revista idn Nação e Defesa, Reflexões Sobre a Europa, nº 137, pág. 20.

Ações Internas da União, logo não faz sentido a inserção sistemática da Cláusula de Solidariedade na Parte V denominada: *Ação Externa da União*.

Diz o Art. 196º, nº 1 do TFUE:

-“A União incentiva a cooperação entre os Estados membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas.

A ação da União tem por objectivo:

- a) Apoiar e completar a ação dos Estados membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na proteção civil nos Estados membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União (...);*
- c) Favorecer a coerência das ações empreendidas ao nível internacional em matéria de proteção civil”.*

O objetivo é promover uma cooperação operacional rápida e eficaz, conforme refere a alínea b).

Diz o Art. 222º, nº 3 do TFUE:

-“As regras de execução, pela União, da presente cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adoptada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Comum (...)”.

A Cláusula de Solidariedade, ao exigir o pedido do Estado membro, não admite a Ajuda Humanitária e a Intervenção Humanitária da UE sem o seu consentimento. Em caso de necessidade, resta a possibilidade da Ajuda Humanitária e a intervenção militar da comunidade internacional, incluindo de outros Estados membros fora do quadro da UE.

A Decisão do Conselho de 24 de junho de 2014 adotou as regras de execução da Cláusula de Solidariedade da União (2014/415/UE)²²⁰. Esta Decisão não se aplica, contudo, ao disposto no Art. 222º, nº 2 do TFUE.

A Decisão define o âmbito de aplicação da Cláusula de Solidariedade no Art. 2º, ou seja, aplica-se em casos de catástrofes naturais ou de origem humana, independentemente, de terem origem dentro ou fora do território dos Estados membros e aplica-se no território destes. Para efeitos de aplicação, entende-se, por catástrofe uma situação que tenha ou

²²⁰ JOUE L192/53, de 1.7.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

possa ter consequências graves para as pessoas, o ambiente ou os bens, incluindo o património cultural (Art. 3º, al. a)). Compete aos Estados membros invocar a Cláusula de Solidariedade à Presidência do Conselho e ao Presidente da Comissão Europeia, quando o Estado considerar que a situação exige respostas que excedem os meios normalmente disponíveis a nível nacional e da UE (Art. 4º).

Quanto a instrumentos coadjuvantes da implementação da Cláusula e do exercício da solidariedade nos Estados membros foi criado o Mecanismo de Proteção Civil já abordado. Até este momento, a Cláusula de Solidariedade nunca foi invocada, mas o Mecanismo de Proteção Civil já foi acionado várias vezes, p. ex. pela Grécia e Itália, nos casos de combate aéreo aos incêndios e inundações²²¹.

2. A AJUDA HUMANITÁRIA DA UE: ENQUADRAMENTO

Na decorrência da investigação, apresenta-se o quadro da Ajuda Humanitária quanto à noção, ao âmbito, à natureza e aos princípios da Ajuda Humanitária na perspetiva da UE.

2.1 Noção

A noção de Ajuda Humanitária resulta, sobretudo, do disposto nos Arts. 214º e 222º do TFUE.

A Ajuda Humanitária da UE está prevista, separadamente, em diferentes atos e preceitos legais. A Ajuda Humanitária para Estados terceiros está contemplada no Art. 214º do TFUE. Já a Ajuda Humanitária para Estados membros encontra-se na Cláusula de Solidariedade, nos termos do Art. 222º do TFUE.

A Ajuda Humanitária está relacionada com a noção de catástrofes. A definição de catástrofe encontra-se no Art. 3º, al. a) da Decisão do Conselho de 24 de junho de 2014 relativa às regras de execução da Cláusula de Solidariedade pela União (2014/415/UE) e

²²¹ Sobre a resposta nos casos de incêndio, principalmente a partir de 2007, ver: Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta da União às catástrofes*. Bruxelas, 5.3.2008, Anexo, págs. 13 a 16, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

na Decisão nº 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativa ao Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, no Art. 4º, nº 1:

- *“Qualquer situação que tenha ou possa ter consequências graves para as pessoas, o ambiente ou os bens, incluindo o património cultural”*.

A noção de Ajuda Humanitária, e as causas que originam a Ajuda Humanitária são as mesmas, independentemente, da situação de urgência ocorrer nos Estados terceiros ou nos Estados membros. Os pressupostos é que podem variar na medida em que para efeitos de Ajuda Humanitária nos Estados membros é necessário um pedido formal, como já se referiu.

A Ajuda Humanitária na perspetiva da UE é a *“Ajuda de urgência”*:

- *“Help where needed, when needed: Humanitarian aid and civil protection interventions are almost by definition carried out in extreme circumstances: help must reach beneficiaries in a very short time (...)”*²²².

Em qualquer caso, a Ajuda Humanitária pressupõe uma situação de urgência e necessidade, ou seja, uma crise humanitária:

- *“A Humanitarian crisis is an event or series of events which represents a critical threat to the health, safety, security or wellbeing of a community or other large group of people, usually over a wide area. A humanitarian crisis can have natural or manmade causes, can have a rapid or slow onset and can be of short or protracted duration”*²²³.

A Ajuda Humanitária pode compreender várias modalidades como a assistência alimentar, nutricional, na saúde, na água, saneamento e higiene, visando o salvamento de vidas e a diminuição do sofrimento humano.

A Ajuda Humanitária abrange também operações de prevenção de catástrofes.

A Ajuda Humanitária distingue-se de outras situações como o risco humanitário (relevante para a ação preventiva), entendendo-se por tal:

- *“The probability of a life-threatening Humanitarian crisis developing”*²²⁴.

A Ajuda Humanitária também se distingue dos casos de fragilidade económica:

²²² Comissão Europeia: *Helping victims of disasters and conflicts and protecting those at risk*”, disponível em: www.bookshop.europa.eu

²²³ Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document on Humanitarian Wash Policy. Meeting the challenge of rapidly increasing humanitarian needs in Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*. Bruxelas, 18.9.2012, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²²⁴ DG ECHO: *Thematic Policy Document nº 1. Humanitarian Food Assistance. From Food Aid to Food Assistance*. Anexo, págs. 36 a 38, november, 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

- “A Ajuda humanitária tem por objectivo salvar vidas e prestar socorro imediato às vítimas de crises, independentemente, do nível de fragilidade e das causas da crise”²²⁵.

Em especial sobre o conceito de fragilidade, sublinha-se:

- “O conceito de fragilidade refere-se a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado de assumir as suas funções de base (...). Neste contexto, a fragilidade tem origem nos elevados níveis de pobreza ou na distribuição desigual da riqueza (...). A fragilidade é uma característica de muitos países de rendimento baixo ou médio, com economias estruturalmente débeis, instáveis e vulneráveis a crises (...)”²²⁶.

A Ajuda Humanitária pode ser uma resposta para as situações de fragilidade e para situações de pobreza quando estas agravam ou originam as crises humanitárias. Não existe um conceito de pobreza universalmente aceite como unânime. A pobreza tem várias formas, consequências e causas. Entende-se por pobreza absoluta:

- “ (...) a condition characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking, water, sanitation facilities, health, shelter, education and informations. It depends not only on income but access to services (United Nations 1995)”²²⁷.

A pobreza pode ser uma das causas de agravamento das crises humanitárias, e aquela pode resultar de atos humanos ou naturais, logo pode ser causa de catástrofes ou situações de urgência que fundamentam a Ajuda Humanitária.

A EU pode responder a situações de fragilidade através de vários instrumentos, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o Instrumento de Estabilidade usado em situações de crise, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, e a Ajuda Humanitária, sempre que as situações de fragilidade e de pobreza se transformem em crises humanitárias, por força de causas naturais ou humanas.

Perante o caso concreto, é necessário definir a situação e enquadrar a resposta da UE, nos instrumentos disponíveis.

²²⁵ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Resposta da UE a situações de fragilidade. Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz*. Bruxelas, 25.10.2007, pág. 12, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²²⁶ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão (...). Resposta da UE (...), ob. cit.*, pág. 5, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²²⁷ Pantazis, Gordon e D. and Levitas R.: *Poverty and Social Exclusion in Britain*. The Policy Press, Bristol, 2006, pág. 31.

A Ajuda Humanitária também se distingue da cooperação para o desenvolvimento. Este visa atuar sobre a pobreza²²⁸ e contribuir para o crescimento económico sustentável. A Ajuda Humanitária pressupõe a existência de uma situação de urgência e necessidade para salvar a vida e reduzir o sofrimento humano. Ambos os instrumentos devem, contudo, harmonizar-se na sua aplicação concreta²²⁹ para garantir a coordenação global e holística de todas as medidas.

No seu Comentário ao artigo 214º do TFUE²³⁰, Jónatas Machado refere:

“Em virtude do impacto diferenciado destas catástrofes, mais forte nos Estados menos desenvolvidos, o auxílio humanitário não pode ser totalmente desligado da ajuda ao desenvolvimento (...)”.

Acresce, ainda, que a Ajuda Humanitária distingue-se de outras situações e medidas, as quais devem ser aplicadas entre o fim da Ajuda Humanitária (que corresponde ao fim da situação de necessidade e urgência em si) e o início da implementação de instrumentos e medidas compreendidas na cooperação para o desenvolvimento.

A UE tem adotado medidas para esse período. Essas medidas denominam-se *Programas de Apoio e de Reabilitação das Populações Desenraizadas*, e inserem-se no quadro de uma política sustentável de desenvolvimento. São exemplos, os programas de apoio às populações desenraizadas e aos antigos combatentes, e de reabilitação em favor dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Este apoio teve por objetivo o regresso, a recuperação de bens e a prevenção de conflitos. O Regulamento (CE) nº 2130/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Outubro de 2001 relativo às ações no domínio da ajuda às populações desenraizadas nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia²³¹, refere no Art. 1º:

- “ (...) O programa deve nomeadamente permitir satisfazer as necessidades essenciais dessas pessoas no período compreendido entre a cessação da ajuda de emergência e a adoção de soluções que resolvam a sua situação”.

²²⁸ O papel da UE no combate à pobreza no âmbito da ação externa em: <https://europa.eu/eyd/2015/en/Content/about-2015>

²²⁹ Mais informações sobre a Cooperação para o Desenvolvimento no site: <http://ec.europa.eu/europeaid/home-en>. Ver ainda o novo documento sobre a Cooperação para o Desenvolvimento: *European Report on Development 2015. Combining Finance and Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda*, em www.erd-report.com/erd/report_2015/ERD5_report_EN_web_Def.pdf

²³⁰ Lopes Porto, Manuel; Anastácio Gonçalo: *Tratado de Lisboa, Anotado e Comentado*. Edições Almedina, 2012, págs. 822.

²³¹ JOUE L287/3, de 31.10.2001, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

É importante delimitar o conceito de Ajuda Humanitária na perspectiva da UE, já que podem existir diferentes conceitos no plano internacional e não existe um conceito absoluto e fechado daquela.

A Ajuda Humanitária da UE é a de emergência, de resposta a situações que exigem uma atuação rápida destinada a reduzir o sofrimento e salvar vidas. No Art. 214º do TFUE prevê-se a Ajuda Humanitária para Estados terceiros, independentemente, de um pedido político. Não foi estipulada a obrigação de responder a todas as crises, e quando responde a atuação deverá ser de curta duração. No entanto ela desenvolveu-se no sentido de abranger casos de catástrofes de longa duração. Já o Art. 222º do TFUE consagra a possibilidade de Ajuda Humanitária da UE para os Estados membros e entre estes, a pedido do Estado membro.

A Ajuda Humanitária inclui quer atos de resposta, quer os atos de prevenção.

A Ajuda Humanitária a Estados terceiros traduz-se concretamente em disponibilizar alimentos, água, vestuário adequado, assistência médica²³² e meios financeiros. Contudo, a Ajuda Humanitária da UE é predominantemente uma ajuda de carácter financeiro. Há autores que entendem este tipo de ação como *soft power*²³³.

A Ajuda Humanitária pode envolver uma componente militar, p. ex. para a criação de corredores humanitários ou para assegurar a assistência às populações.

A Ajuda Humanitária pode ocorrer em momento de conflito armado, pós-conflito armado ou em tempo de paz. O conceito de Ajuda Humanitária não exclui nenhuma destas situações:

- *“A ajuda humanitária da UE tem por objectivo dar uma resposta urgente, baseada nas necessidades, com o intuito de preservar a vida, prevenir e aliviar o sofrimento humano e manter a dignidade humana onde a necessidade se fizer sentir, nos casos em que os*

²³² “A assistência humanitária traduz-se no fornecimento de alimentos, de vestuário, de cuidados médicos, de apoio e refúgio espiritual ou na protecção dos que se encontram numa situação de graves violações dos direitos humanos, de poderem ser, no palco da guerra, atingidos por dolorosos sofrimentos”, Lopes, Domingos: *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?*. Campo das Letras, 2008, pág. 71.

²³³ “Nessa dimensão, a União Europeia tem apostado sobretudo no *soft power*, providenciando vastas somas de dinheiro para a reconstrução e desenvolvimento e empenhando contingentes militares e policiais em missões de protecção de refugiados, supervisionar eleições ou apoiar a formação de novas forças de segurança em pontos conturbados por todo o mundo. É o caso do Afeganistão, da República Democrática do Congo, do Chade e do Sudão. (...) a Europa tem que colocar a sério a questão do *hard power* e de definir doutrina de intervenção e regras de empenhamento próprias para se assumir como actor credível e emancipado nessa dimensão”, Moreira, Adriano (Direção); Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco Proença; Pereira, Carlos Santos (Coordenadores): *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Fundação Mário Soares, pág. 88.

governos e os intervenientes locais se sintam completamente ultrapassados pela situação ou impossibilitados de agir ou não estejam dispostos a fazê-lo. A ajuda humanitária engloba não só as operações de assistência, socorro e protecção para salvar e preservar vidas humanas em situações de crise humanitária ou de pós-crise, mas também as acções destinadas a facilitar ou permitir o acesso às pessoas necessitadas e o livre encaminhamento da assistência (...). As actividades de desenvolvimento de capacidades para prevenir e reduzir o impacto das catástrofes e para reforçar a resposta humanitária constituem também parte integrante da ajuda humanitária da UE²³⁴.

A Ajuda Humanitária da UE engloba as situações de urgência e necessidade, tal como previstas no Art. 214º (Estados terceiros) e no Art. 222º (Estados membros) do TFUE. Ambas têm o mesmo objetivo, ou seja, salvar vidas e reduzir o sofrimento humano.

A Ajuda Humanitária inclui, ainda, as operações de prevenção que visem reduzir as consequências das catástrofes. Deste ponto de vista distingue-se da Ajuda no plano internacional, uma vez que esta se exerce predominantemente como uma resposta a uma catástrofe ou uma situação de crise humanitária. Pode ser acompanhada de medidas de natureza civil, caso tenha sido acionado o Mecanismo de Protecção Civil, ou pode ser exercida com assistência militar.

A Ajuda Humanitária pode ser acompanhada dos meios de protecção civil e militares. Quando assim for, devem ser respeitadas as Diretrizes de Oslo também conhecidas por Diretrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da protecção civil na resposta internacional a catástrofes²³⁵.

Segundo as Diretrizes de Oslo, o recurso aos meios militares no quadro da Ajuda Humanitária é secundário, ou seja é o último recurso²³⁶. A utilização dos meios militares tem, assim, natureza excecional:

- “A UE reafirma que qualquer operação humanitária que utilize meios militares deve manter um carácter civil (...)”²³⁷.

²³⁴ Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O desafio humanitário*, pág. 5 disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²³⁵ OCHA: *Oslo Guidelines*, disponível em: [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20\(november%202007\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20(november%202007).pdf)

²³⁶ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: o papel da protecção civil e da ajuda humanitária*. Bruxelas, pág. 11, 26.10.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²³⁷ Declaração conjunta (...). *O Consenso* (...) pág. 20 e 21.

A Ajuda Humanitária é desenvolvida no quadro das políticas e programas da UE como a cooperação a longo prazo, promove a promoção e partilha de informações em tempo real com diversos atores políticos, sobre novas abordagens, e estratégias adaptadas para cada situação²³⁸.

2.2 Âmbito nos Estados Terceiros

A Ajuda Humanitária prevista no Art. 214º do TFUE pressupõe uma resposta rápida e de curto prazo, ou seja, prevê-se que o risco de urgência para a vida e as medidas de salvamento não se prolonguem no tempo. Contudo, a realidade tem vindo a mostrar, principalmente, em África que há crises humanitárias de longo prazo, designadas de crises de carácter permanente, e de duração prolongada (anos), no contexto das quais a população vive em constante perigo de vida, quer pela escassez de alimentos, ausência de infraestruturas básicas, quer pelos conflitos armados. Portanto, a Ajuda Humanitária refere-se a todas estas crises, sejam elas, na sua estrutura de curto prazo ou de longo prazo, assim como incide a sua atuação em operações designadas de “*crises esquecidas*”. O que não pode ser considerado de longo prazo é o mandato da DG ECHO. A operação humanitária deve estar definida no tempo, assim como, os objetivos, as respetivas ações, e os atores humanitários parceiros da UE na implementação da Ajuda Humanitária no terreno.

A assistência, socorro ou proteção são enumeradas para enquadrar a operação da Ajuda Humanitária. Esta abrange as operações destinadas a cumprir os seus objetivos máximos, ou seja, salvar vidas e reduzir o sofrimento humano, e tem lugar quando as causas são naturais ou humanas.

A Ajuda Humanitária a Estados terceiros compreende a resposta às crises de nutrição, alimentar e de saúde, p. ex., e concretiza-se, maioritariamente, em doações financeiras ou disponibilização de peritos no terreno, para construção de abrigos, estruturas de saneamento e apoio logístico.

As crises alimentares distinguem-se do fenómeno da segurança alimentar, ou de problemas relativos ao acesso a alimentos adequados e em quantidade suficiente. As crises

²³⁸ Declaração conjunta (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs 9 a 11.

alimentares pautam-se pela necessidade de resposta alimentar imediata, ou seja, caracteriza-se pela atuação rápida e pontual, preocupando-se em criar segurança alimentar e combater a subnutrição²³⁹.

Nas situações descritas, a resposta da DG ECHO tem incidido nas crises de nutrição, sobretudo, na luta contra a subnutrição aguda, no fornecimento de alimentos às populações, na doação de dinheiro às organizações humanitárias que atuam no terreno, e na entrega de vales de compras²⁴⁰.

Por má-nutrição entende-se a desregulação fisiológica resultante de gestão insuficiente de nutrientes ou ingestão inadequada de nutrientes, e que pode colocar em risco a saúde e a vida, podendo levar a casos de subnutrição. Estas são identificadas como situações de curto ou longo prazo (crises crónicas), que se caracterizam por um conjunto simultâneo de eventos, nomeadamente, perda de peso e restrições no crescimento infantil de acordo com os parâmetros da OMS²⁴¹.

A UE é membro da FAO cujo objetivo é possibilitar o acesso adequado à alimentação, aumentar a resiliência contra catástrofes, proteger os ecossistemas, erradicar a fome e a pobreza²⁴². No ano de 2014, a FAO e os seus membros adotaram a Declaração de Roma sobre Nutrição, na qual se estabelece o direito das pessoas em aceder a alimentação própria e nutricional adequada, e o dever dos Estados de se responsabilizarem por assegurar o acesso alimentar e nutricional adequado à sua população²⁴³. Devido à severidade das crises alimentares, o orçamento para a Ajuda Humanitária de tipo alimentar tem vindo a aumentar, assim:

- *“In 2014 FAO was the third largest UN-Recipients of the EU-funded grants”*²⁴⁴.

A UE foi Parte na Convenção de Assistência Alimentar de 1999, em vigor até 30 de junho de 2012, cujo objetivo era a coordenação e escoamento de alimentos para os países em desenvolvimento. Em 2012 a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Decisão sobre a nova Convenção relativa à Assistência Alimentar. Visa, assim, responder às situações vulneráveis de carência alimentar ou necessidades nutricionais, e está em vigor desde 1 de janeiro de 2013.

²³⁹ Comissão Europeia: *Compreender e Enfrentar o Desafio da pobreza*. Serviço das Publicações da UE, Luxemburgo, outubro de 2009, págs. 7 a 9, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁴⁰ Comissão Europeia: *Compreender e Enfrentar (...)*, ob. cit., págs. 15 a 19.

²⁴¹ www.who.int/

²⁴² www.fao.org/europeanunion/en/

²⁴³ www.fao.org/3/a-ml542e.pdf

²⁴⁴ www.fao.org/europeanunion/funding/en/

A UE é Parte nesta Convenção:

- “3. *É do interesse da União ser Parte na Convenção, uma vez que esta última deverá contribuir para alcançar os objetivos da ajuda humanitária referidos no artigo 214º, nº 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”.

Diz o Art. 1º:

- “A presente Convenção tem por objetivos salvar vidas humanas, reduzir a fome e melhorar a segurança alimentar e a situação nutricional das populações mais vulneráveis (...)”²⁴⁵.

Segundo o seu Art. 2º, as Partes obrigam-se ao compromisso anual mínimo.

A UE criou específicas orientações sobre a concretização da ajuda nos casos de crises alimentares. A crise alimentar é uma crise humanitária resultante da falta de consumo de alimentos, do consumo inadequado de alimentos, de má-nutrição ou subnutrição. Normalmente, acontecem em contextos de insegurança alimentar, ou seja, quando não há acesso económico, físico e suficiente a alimentos, ou a sua ingestão é inadequada a uma vida ativa e saudável²⁴⁶.

A Ajuda Humanitária em crises alimentares exige rapidez na atuação, de acordo com a emergência da situação. Também tem lugar em situações de insegurança alimentar, nos casos de insuficiente produção alimentar e impossibilidade de obtenção de alimentos adequados que conduzem a situações de crises de nutrição. A falta de assistência a tempo às crises alimentares pode conduzir a consequências mais graves.

Entre os anos de 1994 e 1998, p. ex. a Coreia do Norte sofreu uma severa crise alimentar (*Marcha Árdua*), no âmbito da qual perderam a vida cerca de 500 000 pessoas. A Coreia do Norte está atualmente a sofrer uma nova crise humanitária de natureza alimentar. Em 2014 o PAM distribuiu na Coreia do Norte € 50 milhões, e no ano de 2015 aumentou o pedido de assistência para cerca de € 111 milhões. O número de pessoas com fome aumentou em mais de 10 milhões, segundo dados da FAO.

²⁴⁵ Mais informação sobre o surgimento da Convenção em: Comissão Europeia: *Proposta de Decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia, da Convenção relativa à Assistência Alimentar*. Bruxelas, 6.7.2012, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁴⁶ Sobre as noções referidas ver: DG ECHO: *Thematic Policy Document nº 1. Humanitarian Food Assistance. From Food Aid to Food Assistance*. Anexo, págs. 36 a 38, november, 2013.

A DG ECHO providencia a Ajuda Humanitária em crises alimentares com base em critérios pré definidos:

- quando a não intervenção representa um risco humanitário imediato e iminente de grande escala e severidade; quando outros responsáveis pelo alívio do sofrimento não podem agir ou não querem agir; quando o resultado da atuação urgente pode ser positivo, dentro do quadro do mandato e das limitações estritas de tempo.

Na resposta a este tipo de crises é relevante a programação, e a coordenação na distribuição de alimentos.

Globalmente é expectável o aumento de problemas relacionados com a pressão sobre os recursos naturais. Aliás as consequências já se fazem sentir. O número de pessoas afetadas por insegurança alimentar aumentou de 848 milhões em 2006 para 1.02 biliões em 2009 e continua a crescer. Também crescem as catástrofes naturais e situações de emergência²⁴⁷, com ela relacionadas.

O objetivo da Ajuda Humanitária alimentar é o de assegurar o consumo de alimentos adequados e suficientes, em momento prévio, durante ou após uma crise, quando a falta de alimentos ou alimentos inadequados provocam ou podem provocar mortalidade. Visa-se evitar a mortalidade, a má-nutrição, e outros efeitos relacionados com a falta de alimentos. Visa-se também reduzir as vulnerabilidades e prevenir outras crises.

As situações que fundamentam a Ajuda Humanitária são situações de emergência alimentar que causam ou têm a potencialidade de causar elevados níveis de mortalidade, má-nutrição, desnutrição ou *stress* alimentar. Soma-se a estas, a insegurança alimentar crónica, quando a não intervenção significa um risco humanitário iminente e de consequências graves para a vida. A DG ECHO atua quando os Estados, outras organizações e instrumentos não dão resposta às crises.

A Ajuda Humanitária não tem lugar quando o risco de resultados negativos expectáveis são superiores aos benefícios esperados.

A DG ECHO deixa, progressivamente, a Ajuda Humanitária alimentar quando se verifica estabilidade nos níveis de má-nutrição e mortalidade, ou seja, quando se verifica uma tendência para a redução destas, e quando as ONG´ s locais, as instituições de solidariedade social de âmbito estatal, ou outras organizações são capazes de responder às situações de necessidade alimentar.

²⁴⁷ Números da DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 1 (...)*, ob. cit., pág. 3.

Em alguns contextos específicos a Ajuda Humanitária alimentar pode passar por incentivos ao sector agrícola.

Do ponto de vista operacional, a DG ECHO segue as seguintes orientações:

- Iniciativas de redução do risco de desastre, através dos sistemas de alerta rápido, como *Early Warning Systems*²⁴⁸, e *Strategic Food Stocks*²⁴⁹; a adoção de medidas complementares, a par da ajuda alimentar, nas áreas de saúde pública, e de acesso à água.

Considera-se as necessidades nutricionais de grupos vulneráveis, em função da idade, e com necessidades especiais quando distribui alimentos a crianças, doentes, mulheres grávidas, e população idosa. Com efeito, estipularam-se prioridades de assistência alimentar, nomeadamente, no âmbito da Ajuda Humanitária à nutrição materna e infantil²⁵⁰.

A Ajuda Humanitária pressupõe perceber o contexto social (avaliação social prévia à ação em si), demográfico, político, institucional, as infraestruturas de atuação humanitária, de modo a ser possível definir um plano coerente e coordenado. É importante adaptar a Ajuda Humanitária ao contexto e à severidade da crise²⁵¹.

A Ajuda Humanitária alimentar em género não se resume, exclusivamente, à assistência com doação direta de alimentos. Inclui a atuação no setor agrícola, para garantir a sustentabilidade na produção alimentar e prevenir novas crises, assim como a criação de condições de acesso a água potável, educação e higiene alimentar.

A Ajuda Humanitária engloba a doação de alimentos, a doação direta de meios financeiros às ONG's ou entrega de vales (*vouchers*)²⁵². Os vales de compras têm tido sucesso, quer

²⁴⁸ <http://www.emcdda.europa.eu/themes/new-drugs/early-warning>

²⁴⁹ www.eur-lex.europa.eu

²⁵⁰ A desnutrição, na área materno-infantil, tem sido uma preocupação da UE, quer no plano da Ajuda Humanitária, quer no âmbito de medidas de desenvolvimento. Os objetivos são a redução e extinção da mortalidade materno-infantil e dos atrasos de crescimento. A UE tem definido estratégias prioritárias neste tema e apoiado sistemas de informação que emitam avisos de potenciais crises, especialmente, nos países vulneráveis, com maior pobreza e fragilidades estruturais. Neste contexto, “*Durante as crises humanitárias, quando as taxas de mortalidade ou de prevalência de emaciação excedam os níveis críticos, a UE deve intervir para reduzir a mortalidade resultante da subnutrição*”, Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Melhorar a nutrição materna e infantil no âmbito da assistência externa: quadro estratégico da UE*. Bruxelas, 12.3.2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁵¹ DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 1. Humanitarian Food Assistance. From Food Aid to Food Assistance*, novembro 2013.

²⁵² “*Vouchers provide access to pre-defined commodities or services. They can be exchanged in designated shops or in fairs and markets. The vouchers may be denominated either in cash, commodity or service value (...). Combined vouchers also exist. Commodity vouchers have been used to provide access to food (...) they will be treated as cash payments (...). DG ECHO does not advocate for the preferential use of either cash/voucher-based or in-kind humanitarian assistance*”, DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 3. Cash*

pela flexibilidade e maior escolha que possibilitam à população, quer pelo impacto positivo no mercado, nas trocas comerciais e na economia.

Exemplos de assistência alimentar são os casos da: Etiópia, Somália, Quênia, Uganda, Sudão, República Democrática do Congo, Burundi, Nepal, Sri Lanka, Colômbia e Palestina.

A Ajuda Humanitária na área da saúde tem como objetivo prevenir, reduzir a mortalidade, deficiências e doenças.

A DG ECHO decide prestar Ajuda Humanitária no âmbito da saúde de acordo com os seguintes parâmetros:

- a severidade da crise, a população afetada, e a extensão geográfica da crise.

O Art. 214º do TFUE refere que a Ajuda Humanitária é *pontual*, logo a UE não presta assistência em todas as situações que abstratamente se enquadram na Ajuda Humanitária. Por um lado, a UE segue o princípio da subsidiariedade, ou seja, só atua se o Estado ou outras organizações não prestarem Ajuda Humanitária. Por outro lado, existindo várias crises e sendo os recursos limitados há que fazer escolhas. Esta racionalidade já é aplicada no terreno, uma vez que a Ajuda Humanitária segue o princípio da resposta prioritária aos mais vulneráveis. Portanto, a resposta vai depender da situação concreta, por comparação.

A UE só atua quando as estruturas internas de resposta dos Estados falham. A DG ECHO decide segundo o critério das vantagens comparativas: quando se esperam resultados negativos de qualquer forma de ajuda, esta não é prestada. A DG ECHO também não atua quando os índices de mortalidade e morbidade estão abaixo dos índices de emergência ou existe uma tendência de diminuição.

Nas crises humanitárias de saúde, a DG ECHO engloba na Ajuda Humanitária as medidas de prevenção. Fazem parte destas medidas, a criação de sistemas de aviso e prevenção. Também quanto a este tipo de Ajuda Humanitária se espera um agravamento das consequências nos próximos anos:

- *“Over the past decade DG ECHO has allocated an average of around € 200 million on humanitarian health per year, which accounts for 20%-30% of global humanitarian health funding. Over 300 million people each year are in need of humanitarian health (...)”*²⁵³.

and Vouchers. Increasing efficiency and effectiveness across all sectors, dezembro, 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁵³ DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 7. Consolidated Humanitarian Health Guidelines*, fevereiro, 2014.

Contribuem para esta situação as catástrofes naturais, os conflitos, a baixa resistência estrutural dos sistemas de saúde públicos, e a incapacidade financeira das populações em aceder a sistemas privados de saúde.

A importância da Ajuda Humanitária no âmbito da água, saneamento e higiene (*WASH*), manifesta-se nas consequências destas crises humanitárias:

- *“In recent years there have been a total of 1.7 million deaths annually due to inadequate WASH conditions and services. (...) The European Union is already the biggest donor to humanitarian WASH, now allocating around 200 million € each year from the EU budget”*²⁵⁴.

Mais de 3000 crianças morrem todos os dias por causa de problemas relacionados com a água e a higiene. As crises *WASH* quando não obtêm uma resposta pronta conduzem a outro tipo de crises humanitárias, uma vez que provocam um efeito de contágio.

Os objetivos deste tipo de ajuda são: garantir acesso em quantidade e qualidade suficiente de água à população em risco ou no contexto de crises, e implementar medidas para evitar o surgimento e a propagação de doenças.

A Ajuda Humanitária envolve actividades de prevenção e preparação. Com efeito:

- *“ (...) protection activities are understood as non-structural activities aimed at reducing the risk for an mitigating the impact on individuals or groups of human-generated violence, coercion, deprivation and abuse in the context of humanitarian crises resulting both from man-made or natural disasters”*²⁵⁵.

Neste tipo de crise, a Ajuda Humanitária visa a implementação de medidas de proteção, assistência material e psicológica.

Tal como refere o Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária, todos os tipos de Ajuda Humanitária devem incorporar medidas que reduzam a possibilidade de violência contra as mulheres e as crianças (nomeadamente, raptos e exploração) reduzir os grupos vulneráveis, libertar e integrar as crianças soldado. Para o efeito devem ser consideradas no contexto da Ajuda Humanitária medidas de promoção de estruturas escolares e reunificação familiar.

²⁵⁴ Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document on Humanitarian Wash Policy. Meeting the challenge of rapidly increasing humanitarian needs in Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*. Bruxelas, 18.9.2012, pág.3, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁵⁵ Comissão Europeia: *Humanitarian Protection. DG ECHO's funding guidelines*. Bruxelas, 21.4.2009, pág. 3, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

A Ajuda Humanitária pode compreender simultaneamente vários tipos de crises. É pois necessário um planeamento global da atuação:

- *“It must be acknowledged that in complex emergency situations a strategy that is not holistic, incorporating human rights, IHL, humanitarian, stabilisation, reconstruction and development efforts, and in some cases a militar effort, is unlikely to have success (...)”*²⁵⁶.

Importa nesta matéria a coordenação com o Serviço Europeu para a Ação Externa.

A DG ECHO não implementa os projetos humanitários por si. Eles pressupõem a coordenação através de organizações, NGO´s ou agências da ONU, como a UNICEF, WFP, OCHA²⁵⁷ e a CICV . A DG ECHO não providencia assistência financeira direta ao Estado ou organizações da sociedade civil, reduzindo a possibilidade de ameaças e exigências políticas de contrapartidas.

O âmbito da Ajuda Humanitária da UE é limitado pois os recursos são limitados. A Ajuda Humanitária respeita um orçamento. A monitorização e transparência das contas faz parte dos critérios de responsabilidade, e os relatórios são públicos.

A UE e a ONU coordenam as respostas para evitar desperdícios nos financiamentos²⁵⁸.

2.3 Âmbito no Território da UE

No território da UE, a Ajuda Humanitária abrange, abstratamente, todos os tipos de Ajuda já colocados em prática nos Estados terceiros.

As consequências das crises diferem consoante o território em que ocorrem, por força das medidas preventivas adotadas, ou em função do nível económico e financeiro do País, previamente às crises. Claro que, se nesse Estado existirem estruturas privadas de apoio, ONG´s, e componentes estruturais de segurança, a manifestação da crise adquire uma expressão diferente. Não quer dizer que não existam crises humanitárias, mas a visibilidade pública, e a dimensão têm impactos diferentes.

²⁵⁶ Comissão Europeia: *Humanitarian Protection (...)*, ob. cit., pág. 13.

²⁵⁷ <http://www.unocha.org>

²⁵⁸ A questão do financiamento, doações e respetiva transparência e publicitação está co centro da avaliação das metodologias usadas. Sobre este assunto ver: Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso Europeu (...)*, ob. cit., págs. 21 a 27.

O silêncio das ONG's, a ausência de estudos académicos, e os *media* é que podem transformar as crises humanitárias em crises “*ignoradas*”, ou erradamente qualificando-as como pobreza.

As crises humanitárias, em abstrato, podem acontecer em qualquer território por causa natural ou humana. As crises humanitárias que aconteceram na Europa, ao longo da História foram resultado, sobretudo, de conflitos armados e da fome. Mas as crises estão mais complexas e as suas causas são múltiplas. As respostas às crises humanitárias podem não coincidir com as suas verdadeiras necessidades quanto aos meios.

As crises humanitárias podem suceder como consequência de crises económicas e financeiras e de medidas políticas, que causam ou agravam a crise. As suas consequências manifestam-se, desde logo, em crises alimentares e de nutrição.

A Ajuda Humanitária da UE no território dos Estados membros levanta problemas no que concerne ao tipo de assistência prevista. Existem diferenças e incoerências nas respostas.

Sendo a causa de origem natural (catástrofe ambiental ou doença) pode ser acionado o Fundo de Solidariedade da UE. Criado em 2002 para responder a situações de catástrofes naturais, ele surgiu como resposta às inundações que aconteceram na Europa em 2002. E, já foi usado em 67 situações²⁵⁹.

O Regulamento nº 2012/2002, de 11 de novembro de 2002 que instituiu o Fundo de Solidariedade da União Europeia²⁶⁰ foi alterado pelo Regulamento nº 661/2014 de 15 de maio de 2014²⁶¹, aplicável às situações de catástrofes naturais segundo o Art. 2º e, nos termos do Preâmbulo, ponto nº 7, também a outras crises que sejam o resultado direto de uma catástrofe natural. Visa complementar os esforços dos Estados membros e Estados candidatos à UE. A ajuda concedida exige o pedido de contribuição financeira feito à Comissão. As operações financiadas devem respeitar as políticas e ações da UE de acordo com o Art. 7º.

Desde 2002, o Fundo já concedeu um total de € 3 768.350 milhões em Ajuda Humanitária, nomeadamente, fornecimento de alojamento e serviços de socorro para responder às necessidades da população.

²⁵⁹ Estas informações constam no sítio da internet:

www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/interventions_since_2002.pdf

²⁶⁰ JOUE L311/3, de 14.11.2002, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage.html

²⁶¹ JOUE L189/143, de 27.6.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage.html

A Itália elaborou 8 pedidos e obteve € 1318.9 milhões; a Áustria elaborou 4 pedidos e obteve € 170.74 milhões; a Alemanha elaborou 3 pedidos e obteve € 971.4 milhões; a Grécia elaborou 3 pedidos e obteve 102.8 milhões; a Roménia elaborou 7 pedidos e obteve € 119 milhões; Portugal elaborou 2 pedidos e obteve € 79.8 milhões, a Espanha elaborou 3 pedidos e obteve € 31 milhões²⁶². Os números demonstram que o critério para a concessão de fundos, beneficiam os Estados mais ricos. As diferenças nos valores quanto à concessão deste particular Fundo mostra as desigualdades da distribuição a nível Europeu.

O Fundo tem sido criticado por não cumprir os seus objetivos. Financeiramente é insuficiente, beneficia os Estados mais ricos através do modelo de cálculo (Art. 2º), e constitui um desincentivo ao investimento na prevenção nacional. Por estes motivos deve ser alterado, nomeadamente, quanto ao critério de cálculo, e possível criação de um sistema de seguro público e privado²⁶³.

O Fundo distingue-se de outros instrumentos como a Reserva de Emergência para a Ajuda Humanitária, destinada à Ajuda Humanitária e às medidas de proteção civil apenas para Estados terceiros. Distingue-se, também, do Instrumento de Flexibilidade²⁶⁴, o qual permite alargar a possibilidade de ajustamento da resposta financeira a despesas não previstas no Orçamento. Distingue-se, ainda, do FEAG²⁶⁵, o qual visa a reintegração dos trabalhadores em situação de desemprego. Estão previstos por este, atualmente, fundos no valor de € 150 milhões²⁶⁶.

A Ajuda Humanitária da UE é a resposta a situações de catástrofes de causa natural ou humana, a qual pressupõe a necessidade de resposta urgente e imediata. A Ajuda Humanitária da UE é a Ajuda de Emergência. Contudo, a UE criou instrumentos que permitem responder a crises humanitárias, com duas particularidades: a resposta não é urgente e imediata e é realizada através de pedido dos Estados membros. São exemplos, o

²⁶² Dados disponíveis em: *EU Solidarity Fund Interventions since 2002*, disponível em: www.europarl.europa.eu/atyourservice/

²⁶³ Estas medidas são defendidas por: Hochrainer, Stefan e Linnerooth-Bayer, Joanne: *Reforming the European Union Solidarity Fund. Improving its Solidarity, Robustness and Efficiency from a Risk-based Perspective*. IIASA, Laxemburg, Austria, disponível em: www.iiasa.ac.at/web/home/researchPrograms/RiskPolicyandVulnerability/EUSF_Final.pdf

²⁶⁴ Informação adicional em: www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130630/LDM_BrI%282013%29130630_ReV1_En.pdf

²⁶⁵ Sobre este Fundo ver: www.ec.europa.eu/social/main.jsp?CaTId=326

²⁶⁶ Mais informações sobre estes mecanismos e respetivas diferenças em: www.ec.europa.eu/budget/explained/budg-system/flex/flex_en.cfm

Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes (FEAD) e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEAG).

O programa de ajuda alimentar destinado às pessoas mais carentes na UE foi criado em 1987 e destina-se a apoiar os Estados membros em situações de necessidade, de assistência material, alimentar, vestuário e de higiene²⁶⁷.

O Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014 relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes²⁶⁸ para o período entre 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020 (Art. 1.º) tem como objetivo, entre outros erradicar a pobreza (Art. 3.º). O Fundo presta apoio às organizações escolhidas pelos Estados membros, que distribuam géneros alimentícios e/ou prestam assistência material de base (Art. 4.º). Prevalece nesta matéria o princípio da gestão partilhada, tal como consagrado no Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os produtos escoados para as pessoas mais necessitadas da UE.

Para este período de 2014-2020 estão disponíveis mais de € 3, 8 biliões para prestação de assistência alimentar e/ou material²⁶⁹, distribuída da seguinte forma: € 595 000 000 para Itália; € 499 900 000 para Espanha, € 443 000 000 para França; € 249 300 000 para a Grécia; € 391 300 000 para a Roménia; € 157 000 000 para Portugal e € 70 000 000 para a Alemanha.

O Fundo visa alcançar a população civil em privação e em sofrimento. Contudo, apesar de não se enquadrar na situação de urgência, atua como forma de prevenção de crises humanitárias:

- *“The Fund will focus on extreme material deprivation not only because that situation is potentially life-threatening (...)”*²⁷⁰.

Visa-se prevenir o surgimento de crises humanitárias de urgência, e reduzir o impacto das mesmas através da disposição de bens alimentares e materiais. Isto significa que a Ajuda Humanitária da UE embora pensada para situações de urgência, os instrumentos de assistência não pressupõem essa mesma urgência. Com efeito, UE está a construir um conjunto de instrumentos que visam responder a crises humanitárias, também de forma preventiva, e reduzir o impacto das consequências das crises humanitárias.

²⁶⁷ www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-170_en.htm

²⁶⁸ www.eur-lex.europa.eu

²⁶⁹ www.ec.europa.eu/social/main.JSP?.catId=1089

²⁷⁰ www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-170_en.htm

O Regulamento (UE) n° 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020), que revoga o Regulamento (CE) n° 1927/2006²⁷¹, é o fundo para o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020 e visa promover o emprego, apoiar os trabalhadores despedidos, ou independentes cuja atividade tenha cessado devido às mudanças económicas e à crise financeira. Este Fundo tem por finalidade ajudar a encontrar emprego no prazo de 6 meses. Abrange, nos termos dos Arts. 1º e 2º, os trabalhadores no desemprego por motivo da atual crise económica e financeira. A UE reconhece com este instrumento uma crise laboral e de crescimento económico, resultante da crise económica e financeira.

Ao abrigo do Art. 4º são critérios para o pedido, conforme o n° 1, pelo menos 500 trabalhadores despedidos numa empresa, ou conforme o n° 2, nos mercados de menor dimensão ou em circunstâncias excecionais, outras circunstâncias, não sendo exigível a verificação necessária do número de 500 trabalhadores despedidos de uma única empresa. Ou seja, pode justificar-se uma candidatura fora dos requisitos das alíneas do n° 1, embora os requisitos permitam subentender que as ajudas não se destinam a Estados membros com um mercado empresarial pequeno. Ora, estes requisitos não se compadecem com a natureza das crises económicas e financeiras, na medida em que as crises atuam mais severamente nos Estados economicamente mais débeis.

Veja-se alguns números deste Fundo. Entre os anos de 2007 e 2013, a Irlanda elaborou 7 pedidos e recebeu um total de € 63, 3 milhões. A Itália com 12 pedidos recebeu num total de € 60,6 milhões. Já a Espanha com 18 pedidos soma um total de € 57, 1 milhões. A Holanda pediu € 30 milhões e recebeu-os. Em Portugal os pedidos de ajuda do Fundo não são coerentes face às necessidades. Os montantes recebidos não chegam a € 10 milhões. Em comparação com Estados membros que não sofreram as consequências graves de uma crise económica e financeira, como a Holanda, a ajuda que Portugal recebeu, por comparação é desadequada face à realidade e demonstra, em geral, o benefício dos Estados membros mais ricos. Ora tal discrepância não se compreende visto ser um Fundo cujo objetivo é apoiar a criação de emprego nos contextos resultantes de crises económicas e financeiras.

²⁷¹ JOUE L 347/855, de 20.12.2013, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage.html

Este Fundo ajudou em termos de percentagem por trabalhador (com maior financiamento por trabalhador) a Áustria e a Dinamarca²⁷².

As medidas de apoio financeiro visam a criação de emprego, a criação de novas empresas, o empreendedorismo, e a aquisição de empresas pelos trabalhadores. As candidaturas devem ser apresentadas pelo Estado membro, conforme o Art. 8º.

Soma-se ainda a este conjunto de medidas, a resposta da UE às ameaças sanitárias transfronteiriças graves como doenças e epidemias, as quais exigem uma resposta urgente. Esta resposta urgente está prevista na Decisão nº 1082/2013/UE do PE e do Conselho de 22 de outubro de 2013 relativa às ameaças sanitárias transfronteiriças graves através da criação do sistema de alerta rápido (Art. 8º)²⁷³.

A Cláusula de Solidariedade prevista no Art. 222º do TFUE permite fundamentar a Ajuda Humanitária nos Estados membros. Juntamente com a Decisão relativa à execução da mesma (2014/415/UE) são os meios que permitem elaborar um pedido para resposta urgente, mas com respeito pelo princípio da subsidiariedade. A coordenação é realizada através de todas as estruturas de resposta e agências da UE, como a DG ECHO e a EUROPOL (Art. 1º, nº 2 da referida Decisão). A conjugação de esforços explica-se pois:

- “A UE deve poder responder eficazmente e num espírito de solidariedade às catástrofes dentro e fora do seu território”²⁷⁴.

Verifica-se desde 1990 o aumento das consequências das catástrofes naturais. Aumentam na Europa as vagas de calor, seca, os incêndios, e as inundações. A agravação resulta de uma multiplicidade de fatores como alterações climáticas, construções urbanas e maior vulnerabilidade nos Estados membros para responderem às catástrofes. Estas podem afetar vários Estados membros, em simultâneo. Deve pois a UE atuar na prevenção²⁷⁵, através de políticas de prevenção comuns²⁷⁶, como o sistema de deteção e aviso de tsunamis no

²⁷² Dados recolhidos dos gráficos nº 2 e 6, da Comissão Europeia: *Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the activities of the European Globalisation Adjustment Fund in 2012*, disponível em: www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326

²⁷³ JOUE L293/1 de 5.11.2013, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁷⁴ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: o papel da protecção civil e da ajuda humanitária*. Bruxelas, pág. 6, 26.10.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁷⁵ P. ex. ver: Comissão Europeia: *Pacote União da Energia. Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*. Bruxelas, 25.2.2015, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁷⁶ Sobre a intervenção europeia no âmbito das política de prevenção e resposta a catástrofes naturais ver: Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Abordagem comunitária sobre a prevenção de*

Mediterrâneo e no Oceano Atlântico, assim como, criar instrumentos de Ajuda Humanitária na UE adequados e financeiramente sustentáveis²⁷⁷.

Integra-se, neste leque, a Diretiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 relativa à audição e gestão dos riscos de inundações²⁷⁸.

Outra das áreas prioritárias é o terrorismo, quer na vertente da prevenção, quer na vertente da resposta²⁷⁹:

- *“Terrorism and Counter-terrorism increase the need for Humanitarian (...)”*²⁸⁰.

São pois necessárias medidas de execução da Cláusula de Solidariedade e colocar os meios de intervenção em locais estratégicos²⁸¹, na Europa.

A Ajuda deve incidir no plano da resposta civil, militar, nos transportes, proteção dos materiais, e dos alimentos²⁸², da saúde e apoio psicossocial²⁸³. O âmbito da Cláusula de Solidariedade é pois claro quanto à Ajuda Humanitária da UE e Estados membros, mas os instrumentos de execução são ainda insuficientes, quanto à Ajuda rápida e entre Estados membros. Nesta sequência sublinha-se:

- *“Is therefore clear that Article 222 TFSUE does not represent a clause on the defence of the EU’s territorial integrity (...). Other than countering various forms of criminal acts, Article 222 TFUE aims at boosting the role of the EU in crisis management by enhancing its response in situations equivalent to the “volcanic ash crisis” of April 2010 and pandemics (...)”*²⁸⁴.

Resulta pois do expectável aumento das crises humanitárias e das respetivas consequências na Europa, a necessidade de criação de sistemas de alerta e de resposta rápida:

catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Bruxelas, 23.2.2009, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁷⁷ Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document. Towards Better Protection Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe*. Bruxelas, 14.12.2007.

²⁷⁸ JOUE L288/27, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>

²⁷⁹ Comissão Europeia: *Proposta de Decisão do Conselho relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (STCE n° 196)*. Bruxelas, 15.6.2015, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁸⁰ Donini, Antonio; Minear, Larry (Team Leaders): *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power and Perceptions*. Feinstein International Center, 2006.

²⁸¹ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: o papel da protecção civil e da ajuda humanitária*. Bruxelas, págs. 7 a 10, 26.10.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁸² Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document. EU Host Nation Support Guidelines*. Bruxelas, 1.6.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁸³ Conselho da União Europeia: *Draft Council conclusions on psychosocial support in the event of emergencies and disasters*. Bruxelas, 21.5.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

²⁸⁴ Konstadinides, Theodore: *Civil Protection in Europe and the Lisbon “solidarity clause”*. Uppsala Faculty of Law, 2011, págs. 13 e 14, disponível em <http://uu.diva-portal.org>.

- “ (...) many accepted that less complex events (e.g. more frequent natural disasters) might also push member states to trigger the Clause to increase the likelihood of a well-resourced national response”²⁸⁵.

2.4 Natureza

As diferentes culturas manifestam a solidariedade e a Ajuda Humanitária segundo os seus próprios parâmetros de percepção²⁸⁶ culturais.

Para o Islão, a solidariedade é fundada numa obrigação divina. Já a visão africana funda a solidariedade e a ajuda no contexto de luta coletiva contra a colonização, libertação, soberania, e independência. A solidariedade assume uma expressão de direito e dever coletivo.

A doutrina dos Estados socialistas funda a solidariedade e a Ajuda Humanitária na proteção da pessoa, na dignidade humana e no respeito dos Direitos do Homem. É a posição maioritária do Ocidente:

- “ (...) *la protection de la personne humaine et le respect des droits de L’homme en temps de paix comme en temps de conflict armé (...)*”²⁸⁷.

Internacionalmente é reconhecido o dever de o Estado responder às necessidades urgentes da população. Indica-se como exemplo o caso de Portugal. O Art. 63º, nº 3 da CRP prevê como direito fundamental o direito dos cidadãos à proteção social, nomeadamente, quando faltam os meios de subsistência. Constitui tarefa fundamental do Estado garantir o acesso dos cidadãos a bens essenciais, nos termos dos Arts. 9º, al. d) e 64º, nº 3 da CRP. Acresce o Art. 1º da CRP, o qual refere como princípio fundamental da República, o princípio da solidariedade. Portanto, compete ao Estado criar condições e responder perante as necessidades de sobrevivência no seu território. Tal constitui um direito fundamental e um Direito do Homem, nos termos do Art. 22º da DUDH:

- “*Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais*

²⁸⁵ Myrdal, Sara e Rhinard, Mark: *The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter an Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*. UL Papers, nº 2, 2010, Swedish Institute of International Affairs.

²⁸⁶ Sobre as conceções humanitárias e respetiva origem nas diversas culturas ver, em especial: UNESCO: *Les Dimensions Inter-Nationales du Droit Humanitaire*. Institut Henry Dunant, 1986, págs. 19 a 45.

²⁸⁷ UNESCO: *Les Dimensions Inter-Nationales du Droit Humanitaire*. Institut Henry Dunant, 1986, pág. 40.

indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país”.

A Ajuda Humanitária constitui direito fundamental e Direito do Homem, e é um dever do Estado²⁸⁸. Apesar da construção teórica da Ajuda Humanitária como Direito do Homem, é necessário perceber da existência de meios de exercício desse direito. Se, ao nível estadual estamos perante um Direito Humano, e um dever de o Estado atuar para prevenir e responder a casos de crises humanitárias, ao nível da UE, a situação é mais complicada.

Os Direitos do Homem não constituem uma política da UE²⁸⁹. Os Direitos do Homem constituem valores, guias de orientação, ou uma linha de condução e respeito por valores fundamentais. Os Direitos do Homem são reconhecidos como princípios gerais²⁹⁰.

A UE tem incorporado os Direitos do Homem nas suas várias políticas constituindo um valor fundamental de orientação a respeitar na ação da UE (externa e interna). Os Direitos do Homem são um elemento das políticas da UE, e da ação externa, podendo promover e apoiar medidas para proteger estes direitos. A FRA²⁹¹ desempenha nesta matéria um papel muito importante na denuncia e proteção dos Direitos do Homem.

Comparando a letra do Regulamento (CE) nº 1257/96 com o Art. 214º do TFUE nota-se a alteração do discurso. A Ajuda Humanitária deixou de ser fundamentada como um direito, para passar a ser compreendida no quadro da solidariedade, da moral, tendo na sua base como fundamento os Direitos do Homem.

O discurso da Ajuda Humanitária segundo a UE é construído no sentido de ser reconhecido como uma política fundada nos Direitos do Homem.

A Ajuda Humanitária encontra fundamento nos valores previstos nos Arts. 2º, 3º e 21º do TUE.

A sustentar a posição, o argumento literal do Art. 214º do TFUE:

²⁸⁸ Defendendo que a Ajuda Humanitária é um Direito do Homem de ação, uma especialidade do direito internacional, e portanto enquadrado no sistema de proteção deste sistema, Mieko Morikawa, Márcia: *Da Good Governance da Assistência Humanitária. Contributo para a Fundamentação Jurídica do Direito Humano à Assistência Humanitária no Âmbito Jurídico*. Tese de Doutoramento, Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010.

²⁸⁹ Sobre este assunto ver: De Witte, Bruno: *Information: A New Field of Cooperation between Non-Governmental Organisations and the European Union*. Edited by Marc R. Gramberger e Santiago Villa, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European Commission, Common Service for External Relations, 2002, págs 6 a 47.

²⁹⁰ E. M., Machado: *Direito (...)*, ob. cit., pág. 53.

²⁹¹ www.fra.eu

- *“Humanitarian aid decision must be taken impartially and solely according to the victim’s needs and interests. They contribute to the protection of the human rights of the victims of armed conflicts or natural disasters, and are implemented in a manner consistent with the applicable international law”*²⁹².

Nos termos do artigo 21º do TUE, a ação da UE assenta nos princípios que constituem os fundamentos da sua criação. A UE tem como objetivos, entre outros a promoção da democracia e dos Direitos do Homem em todo o mundo. Ora, em conjugação com o Art. 1º da CDFUE, segundo o qual a UE tem o dever de protecção da dignidade humana e se compromete a promover os Direitos do Homem, poderia daí interpretar-se o sentido de haver uma obrigação de prestar Ajuda Humanitária, inferindo-se uma obrigação legal da UE. Contudo, estes preceitos devem ser conjugados com o texto (e a prática da UE) do Art. 214º, nº 1 do TFUE quando refere:

- *“(…) as acções têm por objectivo, pontualmente, prestar assistência socorro ou protecção”*. Assim, se conclui que a Ajuda Humanitária, embora abstratamente vise as crises humanitárias em virtude das necessidades e da urgência do caso, concretamente, aponta para uma atuação pontual, ou seja, só em certos casos de urgência em Estados terceiros. Ora, isto implica que face a cada caso concreto devem existir opções e escolhas. Afasta, portanto, qualquer vinculação ou auto-obrigação à Ajuda Humanitária. Acresce o texto do Art. 6º, nº 1 do TUE:

- *“(…) De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados”*.

Por outro lado, ao comparar com a Cláusula de Solidariedade, verifica-se que nesta não surge o conceito de *“pontual”*. Nestas situações, a atuação pontual é substituída pela existência de um pedido do Estado membro, e na ausência do conceito *“pontual”*, entende-se que a UE e os Estados membros devem conceder Ajuda Humanitária, afastando-se à partida a possibilidade de recusa, e imprimindo-se uma ideia de atuação solidária em todas as situações.

Na Cláusula de Solidariedade há obrigatoriedade de Ajuda Humanitária, contudo, é delimitada pelo princípio da subsidiariedade. Esta obrigatoriedade funda-se num

²⁹² Comissão Europeia: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A special place for children in EU External Action*. Bruxelas, 5.2.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

argumento literal do Tratado. Portanto, existe o direito de o Estado membro pedir e receber a assistência que necessita, no quadro do princípio da subsidiariedade.

A UE assume o dever de assistir os cidadãos da UE em caso de catástrofe, na mesma medida em que os Estados membros são obrigados a assistir os seus cidadãos.

Em relação aos Estados terceiros não podemos argumentar no sentido da existência de um direito de Ajuda Humanitária como mais um Direito do Homem, e não podemos concluir pela existência de um dever da UE atuar no plano humanitário.

O princípio da subsidiariedade da Ajuda Humanitária significa que a UE só atua quando internamente o Estado ou as ONG's não conseguem dar resposta às necessidades de urgência. A Ajuda Humanitária da UE é a Ajuda de último recurso.

A UE não se obrigou através de Convenção²⁹³ (que podem ser Tratados, Acordos, ou Declarações) face a terceiros Estados. Nenhuma Convenção identifica expressamente a Ajuda Humanitária como Direito do Homem. Também não é um costume internacional, pois não há prática reiterada, nem convicção da obrigatoriedade da prática da assistência pela UE em relação a Estados terceiros.

Os documentos da UE, quando referem a Ajuda Humanitária, falam em solidariedade e moral, e enquadram a ação no âmbito da solidariedade internacional e do direito internacional.

Ou seja, segundo a perspetiva da UE não há obrigação de agir perante catástrofes humanitárias. Logo, como não há o direito e a obrigação de atuação estipulada, também, não há o direito das populações de Estados terceiros a exigir a atuação ou a compensação pela omissão.

A Ajuda Humanitária é compreendida no quadro do respeito pelos Direitos do Homem²⁹⁴ e do DIH.

Soma-se, também a possibilidade de a Ajuda Humanitária permitir em certas circunstâncias prevenir conflitos e reduzir a tensão entre as comunidades necessitadas²⁹⁵.

Com efeito se pode afirmar:

²⁹³ E. M. Machado, Jónatas: *Direito Internacional Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra Editora, 2006, pág. 101.

²⁹⁴ “A UE põe também em jogo o seu peso político para que os direitos humanos fundamentais sejam respeitados, para que os governos sejam responsáveis pelos seus actos e para que nesses países se respeite a lei”, Catells, Manuel; Serra, Narcís, *Guerra e Paz no Século XXI. Uma Perspectiva Europeia*. Fundación CIDOB 2003, pág. 28.

²⁹⁵ “Da minha experiência no terreno, retenho o facto de que a presença de equipas humanitárias numa situação de crise permite prevenir algumas violências, permite opor-se a exacções (...). E viu-se, igualmente,

- “As intervenções humanitárias podem ser concebidas como uma maneira de fazer cumprir esse direito internacional, no que se refere aos direitos humanos e às leis da guerra (...)”²⁹⁶.

A Ajuda Humanitária da UE face a Estados terceiros faz parte da Política de Ação Externa da UE²⁹⁷:

-“*The EU’s Humanitarian aid is now recognised in the Lisbon Treaty as a self-standing Policy in the area of EU’s external action (...)*”²⁹⁸.

A PESC tem cariz intergovernamental, mas a Ajuda Humanitária está sujeita ao método comunitário. A UE tem autonomia de decisão e competência própria para atuar nesta matéria. Portanto, a Ajuda Humanitária embora integrada na Política Externa, é um domínio especial pois está sujeita ao método comunitário²⁹⁹.

Não seria sustentável obrigar a UE a responder a todos os casos de crises humanitárias mundiais, com a responsabilização daquela se tal não acontecesse, por violação dos Direitos do Homem. Poderia tal estipulação gerar conflitos e insegurança, logo consequentemente reduzir o nível de solidariedade. Portanto, não é logística e materialmente possível, pois os recursos são limitados e nenhuma organização deve ser responsabilizada por não ter meios de apoio. Argumentar no sentido da existência de um Direito Humano, designado por Ajuda Humanitária da UE, serviria para desresponsabilizar os Estados pobres, falhados, politicamente desestruturados, as ditaduras e incrementar os crimes contra a humanidade.

Não há vínculo que obrigue a UE a doar meios financeiros do seu Orçamento e obrigar os seus doadores a doar meios financeiros, equipas e materiais para prestar Ajuda a todos os Estados a nível mundial. A obrigatoriedade da ação a nível mundial só iria provocar um maior desequilíbrio e a possibilidade de uma guerra mundial.

que um humanitário não combativo pode ser facilmente virado por um poder ditatorial contra o interesse daqueles que quer ajudar”, Brauman, Rony, ob. cit., pág. 103.

²⁹⁶ Kaldor, Mary: *Faz a Lei e não a Guerra: O Aparecimento da Sociedade Civil Global*, in Catells, Manuel; Serra, Narcís, *Guerra e Paz no Século XXI. Uma Perspectiva Europeia*, Fundación CIDOB 2003, pág. 84.

²⁹⁷ A Ajuda Humanitária é uma das políticas inseridas na Política Externa e de Segurança Comum, em: http://eeas.europa.eu/policies/index_pt.htm

²⁹⁸ Mais informação em: www.eutrainingsite.com

²⁹⁹ “Os autores do Tratado de Lisboa não ignoraram que nem sempre será fácil traçar a fronteira entre a PESC, “isolada” no TUE devido ao cariz intergovernamental que entenderam emprestar-lhe, e as restantes dimensões da ação externa da EU, na aceção referida, todas elas sujeitas ao método comunitário e portanto ao direito comum da União no que toca aos instrumentos jurídicos, procedimentos decisórios e controlos aplicáveis”, Lopes Porto, Manuel; Anastácio, Gonçalo: *Tratado de Lisboa (...)*, ob. cit., pág. 108.

Infere-se do que foi dito que a Ajuda Humanitária é um Direito Humano (Art. 22º da DUDH) constituindo dever dos Estados perante a sua população, o dever de aliviar o sofrimento e evitar cometer atos que provoquem fome e demais situações de perigo à sobrevivência. A UE não aderiu como Parte às Convenções internacionais e à DUDH, embora fundamentando e pautando a sua ação pelo direito internacional. Contudo, a UE ao aderir à CEDH tem a obrigação de respeitar a vida e tratar dignamente as pessoas sujeitas à sua jurisdição (Art. 1º da CEDH). Isto significa que no âmbito do território da UE, para os seus residentes e cidadãos, a Ajuda Humanitária passa a ser reconhecida como Direito Humano e uma obrigação da UE perante aqueles (Arts. 2º e 3º da CEDH).

2.5 Os Princípios da Ajuda Humanitária da UE

Os princípios da Ajuda Humanitária da UE são os princípios de direito internacional, tal como resulta dos Arts. 214º do TFUE, 2º e 3º do TUE, nomeadamente, os princípios da Carta da ONU e da CICV. Quanto à Cláusula de Solidariedade, a Ajuda Humanitária nos Estados membros é desenvolvida segundo os mesmos princípios, indicados nos Arts. 2º e 3º do TUE, uma vez que a UE conforma a sua ação com o direito internacional.

A UE respeita o direito internacional e os mesmos princípios da Ajuda Humanitária internacional. Mas estes não são os únicos princípios que presidem à ação da UE.

Os princípios humanitários fundamentais contemplados no Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária são os da humanidade (eliminar ou reduzir o sofrimento humano merecendo atenção especial os grupos mais vulneráveis); da neutralidade (a Ajuda Humanitária não favorece uma das partes em detrimento da outra); da imparcialidade (a Ajuda Humanitária é concedida com base na necessidade, sem discriminação), e da independência (significa a autonomia da Ajuda Humanitária em relação a objetivos políticos, militares, económicos ou outros). Acresce o princípio do respeito pelo DIH, o princípio da coordenação, coerência, complementaridade, partilha de informações, qualidade, eficácia e coordenação³⁰⁰.

³⁰⁰ Conselho: *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O desafio Humanitário*, pontos nºs 10 a 18, 25 a 30 e 88 a 95, JOUE C25/1, de 30.1.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

Os princípios da Ajuda Humanitária internacionais têm fundamento na CICV. Constituem princípios da atuação humanitária internacional, os princípios da neutralidade, imparcialidade, independência e humanidade³⁰¹.

O princípio da neutralidade foi objeto de evolução doutrinária, e por isso merece um desenvolvimento especial. A causa da mudança foi precisamente o silêncio das organizações internacionais de natureza humanitária, como a própria CICV perante as consequências do nazismo e a criação dos campos de concentração.

O princípio da neutralidade não pode ser utilizado como fundamento para não denunciar publicamente os regimes totalitários e os atos do poder contra a população civil. Por outro lado, as ONG´s devem atuar de forma adequada e proporcional, protegendo a população, quando percebe que alguns Estados apenas pretendem obter ajuda como um meio para continuar um regime ditatorial.

Estes Estados podem adotar uma postura e gestão da manutenção de pobreza estrutural e de fragilidade, criando ou intensificando crises humanitárias. Em troca da autorização do acesso à população podem exigir assistência financeira. E, portanto, a Ajuda Humanitária corre o risco de se tornar um meio de financiamento e de manutenção de uma ditadura. Os atores humanitários não podem deixar de manifestar opinião, denunciar e exigir responsabilidades.

O princípio da neutralidade não pode mais ser entendido como omissão de denúncia, silenciamento ou ausência de opinião, de forma a não se repetir o silêncio as ONG´s durante a catástrofe da Segunda Guerra Mundial. Atualmente é entendido como princípio operacional no sentido de que visa apenas a eficácia na ação de socorro:

- “A *neutralidade não é sinónima de obrigação de silêncio ou de confidencialidade absoluta*”³⁰².

O princípio da neutralidade não significa abstenção de intervenção e de denúncia.

A neutralidade significa que a ação não favorece nenhuma das partes.

³⁰¹ “ *Neutrality: Humanitarian aid must not favour any side in an armed conflict or other dispute; Humanity: Human suffering must be addressed wherever it is found, with particular attention to the most vulnerable. The dignity of all victims must be respected and protected; Independence: The autonomy of humanitarian objectives from political, economic, military or other objectives must be respected. The sole purpose of humanitarian aid is to relieve and prevent the suffering of victims of humanitarian crises; Impartiality: Humanitarian aid must be provided solely on the basis of needs, without discrimination between or within affected populations*”, em Borgers, Erick: *Hidden Disaster*. Publications Office of the EU, EU Luxembourg, 2010, pág. 40.

³⁰² Bouchet-Saulnier, Françoise, ob. cit., pág. 368.

O princípio da imparcialidade, significa que a Ajuda Humanitária é prestada com base na necessidade, de forma igualitária. O princípio da independência quer dizer que:

- “a Comunidade deve assegurar a independência da acção humanitária em relação a outros objectivos, nomeadamente políticos e militares”³⁰³.

O processo de decisão da Ajuda Humanitária não obedece a questões políticas, económicas ou militares e deve ter como finalidade última a redução do sofrimento das pessoas vítimas de catástrofes, e reduzir o risco de morte. Acresce um outro princípio, o da autonomia, ou seja, a Ajuda Humanitária da UE não é um instrumento de gestão de crises³⁰⁴.

Os princípios devem ser respeitados em qualquer situação, em tempos de conflitos armados e de paz. O princípio do respeito pelo DIH³⁰⁵ só tem aplicação no primeiro caso.

Também fazem parte do leque de princípios, os princípios e boas práticas da Ajuda Humanitária e diretrizes da OCDE/CAD para a Avaliação da Ajuda Humanitária em Situações de Emergência Complexas³⁰⁶.

No plano técnico e operacional os princípios da UE são: princípios da coordenação, da coerência, da complementaridade, da adequação, eficácia, equidade e parcerias. São princípios muito relevantes no quadro das relações com as ONG´ s que operam no terreno e que levam a assistência junto às populações. É o que sucede na ONU, principalmente na OCHA. A ajuda deve ser prestada de forma eficaz³⁰⁷, de modo a não duplicar a assistência, promover a coordenação e racionalizar os recursos.

Na execução da Ajuda a UE respeita o princípio da proteção especial. Significa este princípio que a prestação de Ajuda Humanitária deve dar especial atenção aos grupos mais vulneráveis, ou seja, crianças³⁰⁸, mulheres, idosos, doentes e os deficientes³⁰⁹. Também respeita o ambiente³¹⁰, a religião e a cultura.

³⁰³ Declaração conjunta do Conselho (...). *O Consenso Europeu (...)*, ob. cit., pág. 28.

³⁰⁴ Sobre os estes princípios ver: Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 6 e 7.

³⁰⁵ Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 7.

³⁰⁶ <http://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf>

³⁰⁷ “ Tal significa que a UE procurará actuar de forma concertada para proteger o «espaço humanitário» e reforçar a resposta humanitária global (...). Sem prejuízo dos princípios humanitários de neutralidade e independência, a UE compromete-se a garantir a coerência, a complementaridade e a eficácia das políticas mediante a utilização da sua influência e de toda a gama de instrumentos de que dispõe para abordar as causas profundas das crises humanitárias. Em particular, será feita uma utilização coerente e complementar da ajuda humanitária e da cooperação para o desenvolvimento (...)”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 9 a 11.

³⁰⁸ A Ajuda Humanitária às crianças deve garantir a sobrevivência destas (alimentos, água, higiene) e a criação de um ambiente de segurança. Neste sentido ver: Comissão Europeia: *Commission Staff Working*

Acresce o princípio da universalidade, segundo o qual o âmbito da Ajuda Humanitária da UE é abstratamente amplo, abrangendo todos os casos de necessidade.

O princípio da voluntariedade significa que a Ajuda Humanitária tem uma componente de voluntariedade, expressa na criação de um corpo de voluntários.

Em relação às políticas da UE são de respeitar os princípios da complementaridade, da coordenação e da cooperação nos termos dos Arts. 4º, nº 3 e 21º do TUE³¹¹.

Os princípios que presidem e acompanham o processo de decisão são:

- O princípio da necessidade. Significa que a Ajuda Humanitária ocorre em casos pontuais e de urgência. Para o efeito é realizada a avaliação da necessidade. A Comissão Europeia criou um plano de avaliação e análise das necessidades. Esta avaliação faz parte das boas práticas e da estratégia de atuação³¹² da UE;
- O princípio da transparência, significa que todas as decisões são tomadas com base na necessidade, na publicidade dos meios e resultados;
- O princípio da flexibilidade implica a máxima proximidade possível³¹³ da decisão ao contexto real da situação;
- O princípio da responsabilidade³¹⁴, implica a responsabilidade no controlo financeiro. Para este efeito são realizados relatórios³¹⁵ sobre o orçamento e as verbas disponibilizadas;

Document. Children in Emergency and Crisis Situations. Bruxelas, 5.2.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu

³⁰⁹ “Na resposta às necessidades humanitárias, devem ser tidas em consideração vulnerabilidades particulares (...). Além disso, há que incorporar em todos os aspectos da assistência humanitária estratégias de protecção contra a violência sexual e a violência de género”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 13.

³¹⁰ “A ajuda deve ser prestada de uma forma que tenha em conta a complexidade e variedade da vulnerabilidade humana e incluir aspectos transversais como o género e o impacto a médio e longo prazo sobre o ambiente (...)”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 31 e 32.

³¹¹ A referência ao princípio da responsabilidade é também comum, nomeadamente na Estratégia Europeia de Segurança do Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2003, o qual expressamente prevê: “*assumir a sua responsabilidade na manutenção da segurança mundial e na construção de um mundo melhor*”. Mais informação sobre os princípios da ação externa ver: Mesquita, Maria José Mesquita, *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, junho de 2011, págs. 165 a 186.

³¹² Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 27.

³¹³ “A ajuda de emergência de qualidade deve ser prestada na máxima proximidade possível ao maior número possível de pessoas afectadas e o mais rapidamente possível, tendo em conta os recursos disponíveis (...)”, em Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 31.

³¹⁴ “Os administradores da ajuda devem prestar contas pelos resultados e pelo impacto da sua acção, e não apenas pela forma como gerem os recursos. Devem ser responsabilizados perante as pessoas afectadas e os contribuintes dos Estados doadores. O planeamento profissional, a monitorização, a avaliação e a auditoria são instrumentos para assegurar a responsabilização e transparência”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 31.

- O princípio «do no harm», significa que a UE não atua quando é expectável que da Ajuda Humanitária resultariam maiores consequências negativas do que positivas:
 - “Respecting the “do no harm” principle, actions should avoid increasing beneficiaries’ vulnerability and risk-exposure to other crises”³¹⁶.
- O princípio da subsidiariedade, segundo o qual os Estados são os principais responsáveis pelo salvamento, prestação de assistência e socorro das populações. A UE só atua subsidiariamente³¹⁷;
- O princípio da racionalidade ou sustentabilidade. Os recursos são limitados. Não pode ser prestada ajuda em todas as situações, havendo de ponderar a adequação e as necessidades³¹⁸ do caso concreto. Existem problemas de financiamento resultantes do crescimento das necessidades de Ajuda Humanitária a nível internacional e da gravidade das consequências das crises (naturais ou humanas). Financeiramente pode haver um colapso da assistência caso não se adotem meios de gestão e de racionalização. É previsível o aumento das necessidades humanitárias, logo é previsível que algumas crises poderão não obter qualquer tipo de assistência. Assim, a UE precisará de um aumento das verbas financeiras para responder às crises humanitárias. Mas os Estados também necessitam de atuar de forma preventiva e de equilibrar as suas estruturas institucionais;
- O princípio do planeamento e da coordenação³¹⁹, com outras políticas e medidas, como a política de cooperação e desenvolvimento a curto, médio e longo prazo. Deve estar presente na decisão de Ajuda Humanitária uma visão integrada, inclusiva e complementar de toda a atuação;

³¹⁵ “Nas medidas de responsabilização incluem-se assim o controlo financeiro e a apresentação de relatórios sobre as ações humanitárias, a avaliação e medição dos resultados e da eficácia, a análise de custos e de impacto das diferentes opções de resposta, a certificação de qualidade, a transparência, as abordagens participativas da assistência e a comunicação”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 15.

³¹⁶ DG ECHO: *Thematic Policy Document nº 1. Humanitarian Food Assistance. From Food Aid to Food Assistance*, novembro 2013, pág. 10.

³¹⁷ “Emphasising that the Member States are primarily responsible for the protection of their citizens and that additional community action in the spirit of solidarity may be appropriate to prevent disasters where such action complements and supports action taken at national, regional or local levels, respecting the principle of subsidiarity”, em Council of the EU: *Council Conclusions on Host Nation Support, 3051 st Justice and Home Affairs Council meeting*. Bruxelas, 2 e 3 de dezembro de 2010, ponto nº 4, pág. 1, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³¹⁸ Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 11 a 13.

³¹⁹ “ (...), a ajuda de emergência deverá constituir uma base sólida para o desenvolvimento humano a mais longo prazo, incluindo o desenvolvimento cultural e ambiental (...), que liguem programas de emergência com programas de reabilitação, reconstrução e de desenvolvimento (...)”, em Declaração (...). *O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 31 e 32.

- O princípio da resposta integrada decorre do princípio da coordenação³²⁰. A estratégia deve ser coerente, eficaz, e transparente em relação a outras políticas³²¹.

Em relação aos tipos de Ajuda Humanitária, podem ser desenvolvidos princípios especiais de acordo com o tipo de assistência humanitária. No âmbito da assistência alimentar, o Art. 2º da Convenção relativa à Assistência Alimentar, distingue entre os princípios gerais, os princípios de eficácia, os princípios de prestação e os princípios de responsabilização em matéria de assistência alimentar. Referem-se, na citação, brevemente:

-“(a) *Princípios gerais da assistência alimentar (...):*

Prestar assistência alimentar unicamente quando esta constituir o meio mais eficaz e adequado de satisfazer as necessidades alimentares (...); tendo em conta os objetivos de reabilitação e de desenvolvimento a longo prazo (...); de forma que proteja os meios de subsistência e reforce a autonomia e a resiliência das populações vulneráveis (...); de forma a evitar a dependência (...); que não afete negativamente a produção local, as condições de mercado, as estruturas de comercialização e de comércio ou o preço dos bens essenciais (...); prestar ajuda alimentar exclusivamente sob a forma de subvenções (...);

(b) *Princípios de eficácia (...):*

- reduzir os custos (...); procurar cooperar, coordenar e partilhar informações (...); adquirir os alimentos (...) a nível local ou regional sempre que possível e adequado (...); proporcionar cada vez mais assistência alimentar desvinculada e em numerário, sempre que possível e em função das necessidades (...);

(c) *Princípios em matéria de prestação de assistência alimentar:*

*(...) respeitar a dignidade dos beneficiários da assistência alimentar (...)*³²².

No âmbito da Ajuda Humanitária na saúde, foram desenvolvidos, os princípios da qualidade da assistência médica; das intervenções médicas escolhidas com base nas necessidades e resultados efetivos; o princípio da não discriminação; o princípio do

³²⁰ Conselho: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit.

³²¹ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta da União às catástrofes*. Bruxelas, 5.3.2008, pág. 6, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³²² Estes e outros princípios estão desenvolvidos no Art. 2º da Convenção relativa à Assistência Alimentar, em Comissão Europeia: *Proposta de Decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia, da Convenção relativa à Assistência Alimentar*. Bruxelas, 6.7.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

respeito das regras da OMS; o princípio da ação para garantir a recuperação rápida da saúde; e o princípio “*Do No Harm*”:

- “*DG ECHO funded assistance shall be delivered in a way that does not do harm to people, to the environment, or to the ability of existing health systems to recover*”³²³.

No âmbito da Ajuda Humanitária da água, saneamento e higiene (WASH), ganha relevância o princípio da resposta global. Este princípio significa uma resposta integrada com diversos fatores, como a água, saneamento, higiene, saúde e alimentação.

Importa em especial o princípio da prioridade. A água é um bem escasso. Pode ser necessário de acordo com o contexto definir a utilização prioritária da água. Este princípio é sobretudo relevante na assistência nos campos de refugiados. A coordenação entre ONG’s é fundamental:

- “*(...) the Commission actively promotes best practice through coordination forums such as the WASH Cluster, and through its network of partnership*”³²⁴.

Por fim, todos os princípios da Ajuda Humanitária da UE devem respeitar o princípio fundamental: o princípio da dignidade do Ser Humano.

3. AS POLÍTICAS DA UE E A AJUDA HUMANITÁRIA

O humanitarismo é uma forma de envolvimento político³²⁵ no plano internacional. Este envolvimento tem implicações nas políticas da UE. Desde logo, foi pensada a coordenação e a complementaridade com outras políticas, como as políticas de género e de promoção da participação das mulheres³²⁶ na vida pública:

- “*(...) assegurar, com o apoio dos Estados-Membros, a coerência das políticas comunitárias (...), incluindo através da interligação da ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (...)*”³²⁷.

³²³ DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 7. Consolidated Humanitarian Health Guidelines*, fevereiro, 2014.

³²⁴ Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document on Humanitarian Wash Policy. Meeting the challenge of rapidly increasing humanitarian needs in Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*. Bruxelas, 18.9.2012, pág. 8, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³²⁵ Curtis, Devon: *Overseas Development Institute Report. Politics and Humanitarian AID: Debates, Dilemmas and Dissension*. Report of the Conference organized by Polis at the University of Leeds and CAFUD, págs. 9 e 10, Londres, 1.2.2001.

³²⁶ Conselho: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit., ponto n°s 22 a 24.

³²⁷ Conselho: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit., ponto n° 84.

A coordenação com outras políticas acontece, nomeadamente, no plano das respostas às situações pós-crise³²⁸. As situações de transição requerem coordenação entre as diversas políticas e medidas concretas, como as restantes medidas da ação externa da UE^{329 330}.

A Ajuda Humanitária tem implicações nas relações externas da UE com organizações internacionais, como a ONU, e organizações humanitárias de cariz internacional ou nacional³³¹. A UE³³² é membro do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento e da FAO. É inegável as implicações políticas da Ajuda Humanitária e de outras medidas, na contribuição para a criação de instalações temporárias, reconstrução de infraestruturas, e serviços de assistência básicos. A ação implica, necessariamente, uma coordenação com as políticas do Estado, no terreno.

A Ajuda Humanitária da União Europeia no ano de 2000 somou um total de € 491, 7 milhões de euros: € 170, 2 para África, Caraíbas e Pacífico; € 147, 6 para a Europa Oriental/ex-União Soviética; € 77, 1 para a Ásia; € 48, 5 para a África setentrional/Médio Oriente; € 24, 5 para a América Latina, e para a prevenção de catástrofes o valor de € 7, 5³³³ milhões.

As implicações políticas também se podem fazer notar, p. ex. na estipulação de sanções contra os Estados. A UE pode, nos casos de violações de Direitos do Homem e de crimes internacionais, criar sanções. Esta dimensão política pode ter também implicações humanitárias. O Regulamento (UE) nº 296/2011 do Conselho de 25 de março de 2011, que

³²⁸ Sobre a coerência entre as políticas ver: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit., pág. 25.

³²⁹ Maria José Rangel Mesquita considera um marco importante para a evolução da ação externa, o Tratado de Lisboa, na medida em que este representa uma «*refundação*» da UE, a UE e respetivas atribuições como sujeito de Direito Internacional, e a ação externa como um «*macro-domínio*», na qual se incluem um conjunto de novas dimensões de atuação da UE. Sobre este tema ver: José Rangel Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, junho de 2011, págs. 15 a 18.

³³⁰ Sobre a relação da Ajuda Humanitária com outras políticas como a política de cooperação para o desenvolvimento em: *Declaração (...). O Consenso (...)*, ob. cit., págs. 7 e 8.

³³¹ O relacionamento entre a UE e as Organizações internacionais são elemento importante da ação externa da União, nomeadamente, resultante do desenvolvimento da posição e competência da UE na cena internacional. Sobre este assunto ver: José Rangel Mesquita, Maria: *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, junho de 2011, págs. 345 a 384.

³³² A UE também têm o estatuto de observador junto de algumas organizações, mas não o direito de voto dentro dessas mesmas organizações, nomeadamente, na ONU, da OSCE, Conselho da Europa, da UEO e da Organização do Internacional do Trabalho. Acerca da relação entre a UE e as organizações ver: José Rangel Mesquita, Maria: *A Actuação Externa (...)*, ob. cit., págs. 345 a 369.

³³³ Dados da Comissão Europeia, *Solidariedade europeia em prática*, Solidariedade Europeia com as Vítimas de Crises Humanitárias. A Ajuda Humanitária e a União Europeia, Novembro 2001, pág. 4, disponível em www.bookshop.europa.eu

altera o Regulamento (UE) n° 204/2011 impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Líbia, no Art. 4º-B, n° 1:

“É proibido a qualquer aeronave OII transportadora aérea da União, ou que seja propriedade OII operada por cidadãos da União ou por entidades constituídas segundo o direito de um Estado-Membro (...) 2. O disposto no n° 1 não é aplicável a voos:

i) Cuja finalidade seja exclusivamente humanitária (...)”³³⁴.

Também são criadas sanções quando os Estados recusam o acesso às populações e não autorizam a Ajuda Humanitária. Foi o que sucedeu no caso da Somália. Pela Decisão 2011/635/PESC do Conselho de 26 de Setembro de 2011 que altera a Decisão 2010/231/PESC foram impostas medidas restritivas contra a Somália:

- *“Artigo 2º. São impostas as medidas restritivas (...) contra as pessoas e entidades designadas pelo Comité das Sanções: (...) que impeçam o fornecimento de ajuda humanitária à Somália, o acesso a esta ajuda ou a sua distribuição na Somália*”³³⁵.

O Regulamento (CE) n° 1763/2004 do Conselho de 11 de outubro de 2004, impôs determinadas medidas restritivas de apoio ao exercício efectivo do mandato do Tribunal Penal Internacional para a antiga Jugoslávia (TPI), conforme o Art. 2º, n° 1:

- *“São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes a quaisquer pessoas singulares acusadas pelo TPI e enumeradas no anexo I*”³³⁶.

As próprias sanções podem agravar as situações de crises humanitárias pelo que é sempre necessário ponderar as consequências de fixar ou manter as sanções.

A Ajuda Humanitária a nível internacional caminha para uma maior proximidade entre a decisão de assistência e os objetivos políticos subjacentes. Embora existindo resistências a este novo modelo, há argumentos em ambos os sentidos. Por um lado, a defesa de uma Ajuda Humanitária com respeito pelos princípios da imparcialidade, independência e neutralidade a que corresponde uma assistência de urgência sem qualquer contrapartida ou análise da situação factual, incluindo ausência de um discurso de defesa dos Direitos do Homem:

- *“Humanitarian aid is becoming an integral part of donors’ comprehensive strategy to transform conflicts, decrease violence and set the stage for liberal development. This changing role of humanitarian aid is frequently called the “new humanitarianism”*”³³⁷.

³³⁴ JOUE L 80/2, de 26.3.2011, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

³³⁵ JOUE L 249/12, de 27.9.2011, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³³⁶ JOUE L 315/14, de 14.10.2004, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

A discussão pressupõe o confronto entre duas teorias, no plano da doutrina: o *Humanitarismo Tradicional* e o *Novo Humanitarismo*.

O *Humanitarismo Tradicional* é também designado de *Clássico*, e defende a manutenção dos princípios e valores de base do humanitarismo. Isto significa, a ação de acordo com os princípios da imparcialidade, neutralidade e independência, na interpretação segundo a qual a Ajuda Humanitária não deve fazer depender a assistência de questões políticas, ou religiosas. Isso significa que não deve invocar os Direitos do Homem na sua ação. Ora tal implica não emitir opinião sobre o contexto político. A Ajuda Humanitária deve garantir que o seu principal motivo de ação é a redução do sofrimento humano.

Designa-se de *Novo Humanitarismo* o modo de ação a favor da assistência humanitária fundado numa diferente argumentação ou associada ao risco de politização (utilização da Ajuda Humanitária para finalidades políticas). Esta doutrina da Ajuda Humanitária surge associada a fundamentos de Direitos do Homem, e ao financiamento político. São convocados os perigos de sacrifício dos objetivos humanitários quando existem interesses políticos, ou económicos que se sobrepõem aos interesses das comunidades que necessitam de intervenção ou ajuda.

Para Nicolas de Torrenté, os princípios da imparcialidade, neutralidade e independência do *Humanitarismo Tradicional* são colocados em segundo plano, no *Novo Humanitarismo*, na medida em que a Ajuda Humanitária é fundada em valores como a promoção da democracia e dos Direitos do Homem³³⁸.

Para Nicolas de Torrenté colocar a Ajuda Humanitária como parte dos interesses da agenda política é injustificável. O autor defende que decidir não salvar vidas para prosseguir um objectivo futuro de paz, Direitos do Homem ou desenvolvimento não é uma atitude ética.

A imparcialidade é substituída por uma ideia de merecimento em função das expectativas de comportamento e contribuição dos Estados para o alcance de objetivos políticos fixados previamente, no quadro da Ajuda Humanitária.

O cumprimento de condições e critérios de seletividade política negam a solidariedade e conduzem à situação de negação injustificada da Ajuda Humanitária, em caso de necessidade:

³³⁷ Curtis, Devon: *Overseas (...)*, ob. cit.

³³⁸ De Torrenté, Nicolas, *Humanitarian AID and Intervention: The Challenges of Integration. Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise*, *Ethics & International Affairs* 18, nº 2, 2004.

-“ (...) the decision by the United Nations in Sierra Leone, supported by key donors such as the United Kingdom, to withdraw staff and cut off emergency assistance to a beleaguered population after the AFRC/RUF toppled the internationally supported government of Ahmed Tejan Kabbah in 1997”³³⁹.

Por outro lado, não se pode negar a responsabilidade dos Estados:

- “Without international accountability for violations, and enforcement, of international humanitarian law, humanitarian aid is effectively deployed in a political vacuum”³⁴⁰.

A Ajuda Humanitária tem implicações políticas, como já se afirmou anteriormente. Não é possível negar as implicações e o relacionamento entre ambas. As finalidades políticas não podem justificar a atuação humanitária fora do contexto de redução e eliminação do sofrimento da população.

Entende-se que os princípios tradicionais da Ajuda Humanitária e a promoção de valores de Direitos do Homem e da democracia são compatíveis com os princípios da neutralidade e imparcialidade. É compatível decidir a Ajuda Humanitária com fundamento nestes valores e prosseguir aqueles princípios. O que é criticável é a utilização da Ajuda Humanitária para prosseguir finalidades ideológicas, como tem acontecido com os novos atores humanitários, nomeadamente o Islão. Portanto, o verdadeiro perigo existiu, existe e sempre existirá, ou seja, a utilização da Ajuda Humanitária para prossecução de finalidades políticas ou ideológicas. Enquadra-se neste contexto, o que aconteceu em 2008 aquando da crise alimentar na Coreia do Norte, quando os EUA decidiram exigir como contrapartida da Ajuda Humanitária alimentar alterações nas políticas do Governo da Coreia do Norte sobre as armas de destruição maciça.

Situação diferente é a Ajuda Humanitária que respeita os princípios internacionais e inclui como linha fundamentadora da assistência os Direitos do Homem e os valores democráticos. Não constituem fatores de contrapartida mas guias para o relacionamento político com as entidades públicas do Estado em causa.

O *Humanitarismo Tradicional* não é isento de críticas. Aliás o princípio da neutralidade foi objeto de reformulação face ao silêncio das ONG's e atores humanitários perante os massacres de comunidades, violações de Direitos Humanos e homicídios como os que aconteceram durante os regimes ditatoriais da Segunda Guerra Mundial. Embora o perigo

³³⁹ Nicolas de Torrenté, *Humanitarian AID (...)*, ob. cit., pág. 4.

³⁴⁰ Nicolas de Torrenté, *Humanitarian AID (...)*, ob. cit., pág. 10.

do silenciamento continue a persistir, não se pode argumentar no sentido de voltar às ideias tradicionais, pois elas já não respondem às exigências do tempo atual. Principalmente, a Ajuda Humanitária não pode permitir ser usada pelos regimes ditatoriais para persistirem nas suas ideologias e usarem o dinheiro ou os bens para continuarem, esses sim, com as suas finalidades políticas de massacre populacional, como aconteceu no passado. Portanto, os valores como a democracia e os Direitos do Homem servem de fundamentação, de base, e de linha de orientação, ou guia da própria atuação dos atores humanitários. Não existe incompatibilidade entre a Ajuda Humanitária e os princípios da independência, neutralidade e os Direitos do Homem. Importante é que a Ajuda seja prestada segundo critérios de necessidade e urgência, como sucede na UE.

A Ajuda Humanitária da UE enquadra-se no *Novo Humanitarismo*, na medida em que se baseia na promoção da democracia e dos Direitos do Homem. Contudo, não está dependente de objetivos políticos. Os critérios de decisão são objetivos.

No sentido de defender o *Novo Humanitarismo*, Paul O'Brien³⁴¹ argumenta que o humanitarismo é uma ideologia política, e deve expressar a opinião sobre o conflito ou outros contextos internos.

A atuação das ONG's deve ir às causas dos problemas com o objetivo de influenciar decisões políticas sobre o conflito em si, sobre a pobreza, o desenvolvimento e os Direitos do Homem. Devem as ONG's trabalhar em conjunto com os governos desses Estados, participar e apoiar medidas de desenvolvimento.

Historicamente, a própria evolução das instituições que prestavam assistência humanitária, tiveram origem na vontade política, p. ex. a criação legislação que consagra a Ajuda Humanitária³⁴².

O risco de utilização da Ajuda Humanitária como objetivo político pode surgir, quer no *Humanitarismo Tradicional*, quer no *Novo Humanitarismo*, e na prática as consequências têm sido mais graves quando está em causa o *Humanitarismo Tradicional*, através da interpretação tradicional do princípio da neutralidade.

³⁴¹ O'Brien, Paul: *Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente*, Harvard Human Rights Journal, Vol. 17, págs. 31 a 39.

³⁴² "Igrejas e Estados puseram os primeiros marcos no terreno da compaixão, e a eles se juntaram num segundo tempo, as instituições privadas, à cabeça das quais se situa o Movimento da Cruz Vermelha. A terceira vaga, ou antes, o terceiro estrato da ajuda humanitária, é constituído por dois componentes cuja coexistência não deixa de provocar conflitos, os «terceiro-mundistas» e os «sem-fronteiristas»", Brauman, Rony, ob. cit., pág. 62.

Os Estados recetores da Ajuda Humanitária podem manipular a situação para seu benefício, como aconteceu na Etiópia, no Ruanda e na Rússia. Por outro lado, a assistência pode servir para perpetuar regimes ditatoriais como aconteceu com Lenine. Verdadeiramente perigoso para a segurança internacional é a situação da atuação das ONG's quando optam por permanecer em silêncio (não denunciar, não emitir opinião sobre a crise ou omitir factos) face à violência e, em geral, face às violações de Direitos do Homem. Quando não o fazem tornam-se cúmplices de regimes ditatoriais.

Perigosa é também a forma como as próprias organizações internacionais qualificam a realidade no terreno. Esta qualificação e denúncia são essenciais pois podem impedir, quer a Ajuda Humanitária, quer a Intervenção Humanitária. Foi o que aconteceu no Ruanda no conflito entre os *Tutsis e Hutus*. Segundo a Resolução da ONU de 8.6.1994 *UNAMIR II Rwanda Report*³⁴³ é necessário saber distinguir objetivamente as crises humanitárias de situações mais complexas como os crimes internacionais, p. ex. o genocídio³⁴⁴. A neutralidade tradicional é um princípio que apoia a omissão da própria denúncia acabando por neutralizar qualquer intervenção para evitar ou impedir o genocídio³⁴⁵.

Uma vez que a Ajuda Humanitária pode implicar negociar, estabelecer acordos, e o diálogo com regimes não democráticos³⁴⁶, não podem as entidades negar a componente política no relacionamento nestes contextos.

A Ajuda Humanitária não pode ser um substituto da política dos Estados a nível nacional. Os Estados são os principais responsáveis pela prevenção e resposta às catástrofes. A UE apenas intervém subsidiariamente e como forma de complementar as ações internas. Segundo Fiona Fox:

³⁴³ Mais informações em: <http://www.francerwandagenocide.org/documents>

³⁴⁴ “Por exemplo, o genocídio do Ruanda em 1994 foi classificado durante vários meses como «crise humanitária». O reconhecimento do genocídio teria efectivamente obrigado os Estados a intervir (...) de acordo com a Convenção de 1948 sobre a Prevenção e Repressão do crime de Genocídio”, Bouchet-Saulnier, Françoise, ob. cit., pág. 73.

³⁴⁵ “ (...) UN mandate to the peace – keepers was not to use force, except in self defence. (...). The mandate was so interpreted because of the usual perception at the headquarters that in a civil war the role of the United Nations was that of a neutral mediator (...)”, Frowein, Jochen A.; Wolfrum, Christiane, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4. Klumer Law International, 2000, pág. 551.

³⁴⁶ “Para alcançar os seus fins, as organizações humanitárias devem por isso estabelecer, com os poderes em exercício, compromissos inevitáveis, sem os quais nenhuma acção é possível. Em certos casos, é preciso aceitar «alimentar os carrascos para poder alimentar as vítimas», como resumiu cruamente William Shawcross a propósito do Camboja, e como se viu ao longo da guerra na Bósnia. Aliás, e com mais frequência, é preciso muito prosaicamente obter um «direito de acesso» sob a forma de taxas ou de adiantamento monetário para proveito daqueles que detêm a força (...)”, Brauman, Rony, ob. cit., pág. 111.

- “*There are two main aspects to the “new humanitarianism”: human rights and development relief. The rights-based approach demands that all humanitarian aid be judged on how it contributes to the protection and promotion of human rights*”³⁴⁷.

Uma das críticas ao modelo do *Novo Humanitarismo* relaciona-se com a influência política, e objetivos políticos na decisão de prestar ajuda:

- “*According to Slim, grounding humanitarian action in rights, duties and laws, rather than in principles, makes the values of humanitarian work explicit to everyone and gives humanitarianism an integrated moral, political and legal framework to affirm universal human values (...)*”³⁴⁸.

A Ajuda Humanitária da UE é classificada na linha do *Novo Humanitarismo*. A decisão é um complemento entre os princípios da Ajuda Humanitária internacional e a promoção dos valores da democracia e dos Direitos do Homem. A decisão de assistência não se encontra vinculada a critérios políticos, mas a critérios de necessidade e urgência.

A UE não presta Ajuda Humanitária através de financiamentos diretos aos governos dos Estados, e tem o dever de incorporar no seu discurso os valores em que assentam a sua ação externa. Os Direitos do Homem não constituem fundamento para a não intervenção humanitária ou discriminação. Muito pelo contrário, os Direitos do Homem permitem aos cidadãos exigir aos seus governantes o respeito por direitos universais.

Esta conceção deve acompanhar a ação da UE e as relações com as ONG´s. Daqui decorre que não deve a UE doar dinheiro a ONG´s ou prestar apoio a projetos que na sua execução não pressuponham o respeito pelos Direitos do Homem.

Estes valores definem o quadro de atuação da UE, e servem de orientação, de linha condutora para a ação. Os Direitos do Homem apresentam uma dupla vertente, como linha de orientação interna, ou seja, guia das específicas orientações das instituições da UE, e linha de orientação externa, quanto à definição de políticas e denuncia de violações. Pelo exposto, não é o discurso dos Direitos do Homem que cria restrições à Ajuda Humanitária, mas as políticas e ideologias ditatoriais, as organizações criminosas, que se aproveitam da neutralidade tradicional, caridade ou necessidade para conseguir dinheiro, ou outros benefícios.

³⁴⁷ Curtis, Devon: *Overseas Development Institute Report. Politics and Humanitarian AID: Debates, Dilemmas and Dissension*. Report of the Conference organized by Polis at the University of Leeds and CAFUD, pág. 22, Londres, 1.2.2001.

³⁴⁸ Curtis, Devon, ob. cit., págs. 15 e 16.

Com efeito, é um dever adotar uma política nacional que acompanhe a Ajuda Humanitária. Tal permitiria um equilíbrio entre a Ajuda Humanitária nos casos de urgência e a exigência de responsabilidade dos Estados na adoção de medidas protetivas dos Direitos do Homem. A Ajuda Humanitária não pode ser construída e apresentada como um substituto das políticas dos Estados. Os Direitos do Homem impedem isso mesmo.

Considera-se que é possível a complementaridade entre os princípios da Ajuda Humanitária e a prossecução de valores como a democracia e os Direitos do Homem. Estes sevem de linha de orientação, e de fundamento das ações. A Ajuda Humanitária ocorre em contextos de relacionamento político, logo importa confrontar os Estados com os Direitos do Homem e a responsabilização perante as violações deste. Com efeito:

- *“Other participants suggested that the dichotomy between the old and new humanitarianism should be abandoned (...). An alternative suggestion was to emphasize complementarity (...)”*³⁴⁹.

4. A CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA NA EUROPA E A CRISE HUMANITÁRIA: CAUSA E RESPOSTA

A crise económica e financeira mais recente³⁵⁰ (cujos efeitos se manifestaram mais concretamente desde 2008) e as medidas de austeridade foram responsáveis pelo aumento da pobreza, e das diferenças entre ricos e pobres. Com efeito, aumentou na Europa o número de pessoas que necessitam de apoio variado para assistência na saúde, assistência alimentar, e financeira para despesas de habitação e vestuário:

- *“O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social aumentou de 6 milhões desde 2009 para 120 milhões atualmente”*³⁵¹.

A crise económica e financeira e as medidas de austeridade, afetaram os Estados membros de forma distinta, não pela crise em si, mas pelas medidas de austeridade que foram adotadas. A França está, atualmente, em recessão. A Espanha também foi afetada pela

³⁴⁹ Curtis, Devon, ob. cit., pág. 17.

³⁵⁰ Maiores desenvolvimentos em: Silva, Joaquim: *Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional – Homenagem ao «Professor António Romão»*. Almedina, 2012.

³⁵¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: *Think Differently. Humanitarian impacts of the Economic Crisis in Europe*. Genebra, 2013, pág. 12, disponível em: www.ifrc.org.

mesma crise. Os números também dizem que a Alemanha sentiu a atual crise. Contudo nenhum deles “*adotou*” medidas de austeridade com impactos tão graves como Portugal e a Grécia. Na realidade falta uma análise económica para sabermos até que ponto as medidas da *Troika*³⁵² na Grécia e Portugal, permitiram aos bancos ou outros credores de Estados membros como a França e a Alemanha, recuperarem mais rapidamente e não sofreram as mesmas consequências económicas e sociais. O impacto destas medidas em economias como a Alemanha e a França teriam inevitavelmente efeitos políticos imediatos, ao contrário do que, normalmente, acontece nos países do sul da Europa.

Em Estados como a França e a Alemanha o assunto da crise financeira na Europa é um problema da Grécia, de Portugal e da Espanha.

Existe uma diferença entre a realidade da crise, o discurso proferido por quem governa na Europa e a realidade no terreno. O discurso da culpa dos Estados membros do sul é reforçado por um comportamento subserviente, o que determinou o aumento do racismo contra os cidadãos destes Estados. A nacionalidade passou a ser um fator grave de discriminação principalmente na Alemanha. Aumentou também a escravatura e a exploração dos trabalhadores. A exploração no trabalho é uma consequência das crises económicas e financeiras, mas também constitui uma agravante quando essas situações já existiam anteriormente a qualquer crise. A corrupção é também um fator de risco:

- “ (...) *Focus groups in Portugal and Greece highlight links between severe labour exploitation and the economic crisis. According to the participants in the Portuguese focus group, labour exploitation, as well as situations involving slavery, appears to be on the rise in Portugal and Spain (...). Labour exploitation is still hidden invisible phenomenon. Economic and political interests favour this invisibility, particularly in times of crisis (...). Poverty fuels criminal exploitation*”³⁵³.

Pioraram as condições de trabalho nos Estados membros para imigrantes, e aumentou a exclusão social. Existem novos grupos de pobreza, e o trabalho não significa estabilidade financeira. Assistimos ao fim da classe média progressivamente na Europa. Por exemplo, na Alemanha a classe média reduziu 10% num ano, e passou de 65% para 58% .

³⁵² Composta por três elementos: a Comissão Europeia; o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Todos eles avaliaram e negociaram o resgate financeiro, assim como as medidas implementadas.

³⁵³ FRA: *Severe Labour Exploitation: Workers moving within or into the European Union. States' obligation and victims' rights*, 2015, págs. 54 e 93, disponível em: www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation-en.pdf

Se podemos afirmar que o contexto da crise económica e financeira aumentou o número de pobres, aumentou o risco de pobreza e a exclusão social, determinou, ainda, o fim progressivo da classe média e do Estado de Providência, e provocou uma crise humanitária. Os números das ONG´s são claros para esta conclusão:

- *“25 per cent of the people receiving social assistance from the French Red Cross are still in work (or pensioners with some income (...)) Even in Germany, almost 600.000 working people had to ask for additional benefits to pay their bills in August 2012 (...). In Hungary, there are almost 350.000 people without jobs or social benefits, and more than 80 per cent of the middle class has no significant savings to meet unforeseen expenses, according to a recent study on bank accounts commissioned by PWC. Hungary”*³⁵⁴.

Apesar do aumento das necessidades humanitárias, verifica-se uma diminuição da solidariedade. Ela resulta sobretudo de dois motivos. Por um lado, o número elevado de pessoas atingidas e, por outro lado o discurso ideológico predominante no espaço público. Com efeito:

- *“The crisis seems to be reducing the level of solidarity within the society”*³⁵⁵.

Os números apontam para uma crise humanitária de natureza alimentar no território da UE:

- *“Romanian Red Cross is presently distributing food to 94.000 families. In June 2013 Spanish Red Cross reported more than 1.8 million active age households have no one with a job”*³⁵⁶.

A falta de alimentos, as situações de subnutrição e falta de cuidados de saúde são as situações mais graves para milhões de pessoas na UE. A que se segue a falta de abrigos, nomeadamente, para centenas de famílias com crianças. Portanto, a crise humanitária é sobretudo uma crise alimentar³⁵⁷ e de saúde.

Sem o apoio das ONG´s, e das doações privadas na prestação de ajuda alimentar milhares de pessoas na Europa já teriam perdido a vida. E, os instrumentos de apoio dos Estados e da UE são insuficientes e incoerentes.

As crises económicas e financeiras e as medidas de austeridade podem gerar crises humanitárias. O problema maior reside no silêncio da denúncia.

³⁵⁴ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: *Think Differently. Humanitarian impacts of the Economic Crisis in Europe*. Genebra, 2013, págs. 21 e 22, disponível em: www.ifrc.org.

³⁵⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ob. cit., pág. 9.

³⁵⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ob. cit., pág. 54.

³⁵⁷ Em Portugal a Realimentar, uma organização constituída por várias ONG´s e sindicatos, chama atenção para a resposta às crises alimentares. Na sua carta de princípios está consagrada a garantia de acesso aos alimentos (Ponto 19), no site: www.realimentar.org/v1/

Em geral, o silêncio em relação a violações de Direitos do Homem é claro. Veja-se o exemplo da Amnistia Internacional³⁵⁸. Apenas algumas organizações compilam informação e denunciam práticas de violação de Direitos do Homem e de necessidades humanitárias na UE.

O silêncio e negação da realidade não permitem responder ao problema.

Este silêncio transforma a crise humanitária numa “*crise ignorada*”. Existe, assim, o perigo de a Ajuda Humanitária passar a substituir as falhas dos Estados, a abstenção ou o abandono das suas funções sociais. Isto quer dizer que as funções e responsabilidades do Estado, com o fim do Estado de Providência, passam a obter resposta da solidariedade privada, através da Ajuda Humanitária. Esta situação pode contribuir para o colapso da Ajuda Humanitária e o silêncio pode significar uma cumplicidade face a uma mudança ideológica que representa o fim da solidariedade:

- “*A decisão de não intervir em situações em que não existem obstáculos políticos significativos pode fazer surgir “órfãos de ajuda” e deixar todo um país, uma região ou um sector sem acesso a recursos financeiros. Por outro lado, a focalização internacional numa determinada crise pode envolver fluxos financeiros maciços e descoordenados que originam sobreposições e ineficácia*”³⁵⁹.

A realidade não pode ser negada. Aos números anteriormente referidos seguem-se as seguintes referências:

- Segundo dados da Federação Europeia dos Bancos Alimentares, no ano de 2014 na UE, cerca de 125 milhões de pessoas (25%) encontra-se em risco de pobreza e de exclusão social; e cerca de 55 milhões (9,6%) não tiveram uma refeição diária. Os Bancos Alimentares distribuíram cerca de 2, 25 milhões de refeições por dia e prestam outro tipo de apoios a cerca de 5,9 milhões de pessoas³⁶⁰;

- A Federação Europeia dos Bancos Alimentares, refere que o novo orçamento da UE (2014-2020) é insuficiente face ao aumento da pobreza, e representa uma redução de cerca de 30% face ao anterior documento³⁶¹;

³⁵⁸ Acresce ainda que apesar dos vários casos de violação de Direitos Humanos em diversas áreas em Portugal, por exemplo, são pouquíssimas as situações tratadas pela AI.

³⁵⁹ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Resposta da UE a situações de fragilidade. Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz*. Bruxelas, 25.10.2007, pág. 6, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³⁶⁰ Os dados estão disponíveis em: www.eurofoodbank.eu

³⁶¹ Disponível em: www.eurofoodbank.eu/news-publication/articles

- Em Portugal, o Banco Alimentar distribui refeições diárias (contabilizando apenas a distribuição de alimentos) a mais de 295 mil pessoas por dia³⁶²;
- O Relatório do Observatório Português dos Sistemas de Saúde³⁶³ aponta para o agravamento da saúde, o aumento das necessidades e a omissão de resposta dos sistemas públicos. Perante a situação de pobreza (1/4 da população vive no limiar da pobreza), a maioria da população não tem capacidade para recorrer aos sistemas privados. A própria tendência da privatização (criação de empresas para obtenção de lucros) da saúde gera graves situações de risco para a vida da população. Acresce ainda a falta de medicamentos resultado da política do governo de benefício dos revendedores, com o objetivo destes obterem mais lucro, em vez de os medicamentos serem vendidos aos cidadãos são exportados para terceiros Estados. Como efeito da decisão governamental faltaram já mais de 57 194 204 embalagens de medicamentos³⁶⁴ fundamentais para a saúde dos cidadãos.
- A crise económica causou uma crise social e, conseqüentemente, aumentou o número de pedidos de ajuda, nomeadamente na área alimentar. Aumentaram, também, as situações de graves privações alimentares³⁶⁵;
- O EUPRHA (projeto desenvolvido pelo *European Universities on Professionalization on Humanitarian Action*)³⁶⁶ refere, expressamente, a existência de uma crise humanitária em Portugal e na Grécia:
 - “Given the severe economic crisis in Portugal, domestic humanitarian intervention seems to be more urgent, enhancing the role played by faith-based organisation in population assistance and relief”³⁶⁷;
 - “The current trend in the light of the events of recent years, is humanitarian action that targets exclusively Greek citizens (...). The serious crisis of the last 6 years has led to the termination of a number of services (...). Local NGO’s (...) provide assistance to population in need (...) “new poor” due to the economic crisis at local level”³⁶⁸.

³⁶² A informação consta em: <http://bancoalimentar.pt/news/view/273>

³⁶³ <http://www.inodes.eu/pt-pt/node/13>

³⁶⁴ Dados referidos no Jornal i de 16 de junho de 2015, págs. 4 e 5.

³⁶⁵ Apelando à manutenção do European Fund Aid e pedindo meios de financiamento para a ajuda humanitária ver: Isabel Jonet, Maria: *Letter from FEBA’s President Isabel Jonet to the head of states – February 1, 2013*, disponível em: www.eurofoodbank.eu

³⁶⁶ No site: <http://hamapeuprha.org/>

³⁶⁷ Disponível em: <http://hamap.euprha.org/country-profiles/portugal>

³⁶⁸ Disponível em: <http://hamap.euprha.org/country-profiles/greece/>

Na ausência da Ajuda Humanitária em Portugal e na Grécia, nomeadamente, na área alimentar e na saúde, teriam perdido a vida milhares de pessoas. Acresce ainda que a emigração atenuou as consequências da crise económica e financeira;

- Aumentaram os níveis de pobreza das crianças. Na Grécia o nível de pobreza é de 20,5%, o número de menores abaixo do nível de pobreza é de cerca de 439,000. Em 2010, cerca de 28,7% das crianças viviam em pobreza. A percentagem do número de pobres que trabalha é de 13,8%. Assim:

- *“In most EU countries rates of child poverty increased. In the two largest countries and the Eurozone and the Eurozone economies, France and Germany make the biggest increase”*.

Verificou-se também situações que expressam pobreza extrema:

- *“Cases of students passing out from malnutrition leading to the provision of free snacks in some schools, it is a symptom of extreme poverty experienced by some children”*³⁶⁹;

- Na Grécia mais de 30% da população vive abaixo da linha de pobreza; 21,6% apresenta uma dieta pobre em proteína animal; 37,1% não consome alimentos adequados à sua condição física; 23,3% vive em condições de pobreza material, 1 em 4 gregos são pobres e cerca de 2,8 milhões de gregos não têm dinheiro para as despesas de sobrevivência³⁷⁰;

- Em Portugal, segundo um estudo que tem como padrão os utentes que recorrem às Instituições de Solidariedade Social, concluiu-se que 53% do rendimento destas famílias não é suficiente para viver; 20% refere que tem falta de alimentos e sentiu fome alguns dias por semana; e 13% refere que sentiu fome pelo menos 1 vez por semana. Entre os que procuram as Instituições de Solidariedade Social, cerca de 53%, fá-lo há menos de 2 anos³⁷¹. Portanto, são situações de fome e subnutrição que decorrem diretamente do contexto da crise económica e financeira;

- No Porto há mais de 100 crianças a viver na (s) rua (s) sem qualquer apoio, resultante do desemprego dos Pais e da família³⁷², e da falta de apoios sociais do Estado;

³⁶⁹ Os dados estão disponíveis em: Hellenic National Committee for UNICEF: *The State of Children in Greece 2012 Report*, disponível em: http://www.kalaminet.net/2013/cosmos/unicef_kidsGreece_2012.pdf

³⁷⁰ As referências estão previstas em: <http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/nations/greece/2012/04/06>

³⁷¹ Correira, Tânia; Pereira da Costa, Leonor; Policarpo, Verónica: *Utentes de Instituições de Solidariedade Social. Uma abordagem à Pobreza nesta população*. Banco Alimentar, Universidade Católica e Entre Ajuda, maio de 2015, disponível em: www.bancoalimentar.pt

³⁷² Notícia de junho de 2015, disponível em: www.porto24.pt/cidade/ha-100-criancas-dormir-nas-ruas-porto/

- Os números da Comissão Europeia sobre a crise em Portugal e na Grécia, também, apontam para uma crise humanitária decorrente da divulgação do elevado número de desemprego, de défice e de inflação³⁷³;

- O próprio preâmbulo do Regulamento (EU) n° 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas refere os números da crise humanitária:

- “ (...) *Almost 50 million are suffering severe material deprivation. There are an estimated 4.1 million homeless people in the EU, including young people, migrants and families with Children*”.

O presente Regulamento visa atenuar a privação alimentar grave (7) e refere “*a grave privação alimentar na união coexiste com um significativo desperdício de alimentos (...)*” (ponto 14).

Através do programa de distribuição de alimentos às pessoas mais carenciadas, em 2010 cerca de 18 milhões de pessoas beneficiaram da distribuição de alimentos pelos Estados membros³⁷⁴.

Pelo exposto, os dados recolhidos permitem concluir que a crise económica e financeira e as medidas de austeridade provocaram uma crise humanitária, em especial, em Portugal e na Grécia. Esta crise humanitária manifesta-se sobretudo numa crise alimentar (falta de alimentos ou nutricional) e de saúde.

A resposta a esta crise humanitária foi uma resposta dada por entidades privadas: doações particulares. Uma vez que a DG ECHO não tem mandato para atuar na UE, e a Cláusula de Solidariedade nunca foi acionada, a UE não foi convocada para prestar Ajuda Humanitária de urgência a Estados membros, em Portugal ou na Grécia.

Na UE ainda são os particulares a suportarem maioritariamente o efeito das crises humanitárias. Em função da gravidade destas crises pode ocorrer o colapso da Ajuda. Consequentemente, a população pode não receber apoios e daí ocorrerem riscos para a vida.

O primeiro passo para atuar é admitir que existe uma crise humanitária, em especial na Grécia e em Portugal.

³⁷³ Os dados constam da Estratégia Europa 2020, ou seja, o plano da UE para o crescimento económico a longo prazo, em: www.ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

³⁷⁴ www.ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-presons/index_en.htm

Esta crise manifestou a necessidade de Ajuda Humanitária, a qual criou situações de colapso nas ONG's locais, ou seja, dificuldades de resposta devido à redução de doações privadas.

Tal como se disse anteriormente, a Ajuda Humanitária no sentido da UE é a «Ajuda de urgência»:

- *“Help where needed, when needed: Humanitarian aid and civil protection interventions are almost by definition carried out in extreme circumstances: help must reach beneficiaries in a very short time (...)”*³⁷⁵.

As crises humanitárias apresentam manifestações distintas, mantendo-se contudo a necessidade de assistência urgente.

A formulação de um pedido pressupõe, de acordo com as regras atuais, a determinação da causa, o que pode ser um problema quando estamos perante crises económicas e financeiras. Ora, a determinação da causa pode ser abstrata. Não depende da identificação concreta do sujeito, assim como, não depende da responsabilização a qualquer título das pessoas em concreto que causaram a crise. Não falar em crise humanitária e Ajuda Humanitária implica não admitir a responsabilidade pela causa e determinação da mesma.

A Ajuda Humanitária não pode desenvolver-se ou ser pensada, no contexto da obrigatoriedade do pedido, como uma forma de confissão da culpa relativamente às consequências da omissão de prevenção, de resposta, da violação da Lei Fundamental, dos Direitos do Homem.

A separação entre causas naturais e humanas é cada vez mais ténue. É cada vez mais difícil determinar as verdadeiras causas das crises humanitárias devido à complexidade das catástrofes. Com efeito, atualmente faz cada vez menos sentido a separação das causas em naturais e humanas. Por outro lado, deveria estar prevista expressamente a situação das crises económicas e financeiras, na medida em que podem causar crises humanitárias. As futuras alterações legais deveriam passar por não distinguir entre as causas das crises, tal como acontecia no Pacto da SDN.

A resposta à crise humanitária da UE foi sobretudo uma resposta das ONG's e dos particulares. Mas, mesmo que a UE invocasse o princípio da subsidiariedade, a verdade é que não está devidamente estabelecido um programa de atuação de emergência para

³⁷⁵ Comissão Europeia: *Helping victims of disasters and conflicts and protecting those at risk*, disponível em: www.bookshop.europa.eu

situações como as resultantes desta crise, uma vez que faz depender a Ajuda de um pedido político, e os critérios dos Fundos, em geral, beneficiam os Estados mais ricos.

As crises humanitárias têm consequências distintas consoante os contextos sociais, as estruturas prévias e a localização geográfica. A prevenção, a existência de estruturas institucionais e a sensibilidade da população contribuíram para a minimização do impacto da crise. Mas o silêncio das entidades públicas e institucionais e a “*invisibilidade mediática*” nos media transformou esta crise numa “*crise ignorada*”, ou quando é tratada de alguma forma, é enquadrada no conceito de pobreza, apenas. Acresce que ainda existe a crença de que as crises humanitárias são resultantes de conflitos armados ou são um “*problema dos refugiados*”. Esta distância face à realidade potenciada pelo silêncio público e pelos *media* é um grave problema. Portanto, mais uma vez as classificações dos factos não permitem perceber o nível da realidade e este entendimento é fundamental para encontrar respostas e melhorar o sistema nacional e europeu naquilo que especificamente diz respeito à Ajuda Humanitária.

Esta crise humanitária é uma crise invisível, enquanto que em Estados de África, a visualização das imagens não permite esconder a realidade da “*catástrofe permanente*”.

Contudo, as alterações e a concretização da Ajuda Humanitária esbarram em alguns obstáculos, os quais se centram na falta de vontade política para tratar desta questão. É neste contexto que subscrevemos a citação seguinte, a qual manifesta a orientação política de alguns Estados membros e europeia nesta matéria:

- “*In his speech President Schulz stressed the role the European Parliament as regards the adoption of European aid for the most deprived. In particular, he said: « With a few weeks before winter I want to also highlight the Food Distribution Scheme for the most deprived. It was shocking that some Member States had wanted to end this programme considering that there are an increasing number of people in need of it (...)*”³⁷⁶.

Perante a situação e as omissões, questiona-se, afinal, qual o papel da DUDH, nomeadamente, o Art. 28º (direito a viver em tempo de paz) e o Art. 25º, nº 1, meros valores utópicos para as novas ideologias políticas? Parece que sim:

- “*Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente (...) à assistência médica e ainda (...) aos serviços sociais necessários, (...) direito à segurança no desemprego, na*

³⁷⁶ A declaração completa em: <http://eurofoodbank.eu/news-publications/89-a-Conventation-against-poverty-and-social-exclusion-in-brussels-20-21-november-2014>

doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”.

Embora seja claro que a Ajuda Humanitária não visa em primeira linha responsabilizar os Estados membros pelas suas políticas nacionais, ela constitui um fator de aprofundamento da solidariedade:

- *“Pode ser prestada ajuda humanitária, embora o recurso a este tipo de ajuda não seja desencadeado por uma situação de fragilidade enquanto tal, a menos que se degenera em crise com implicações humanitárias (...) não implica um compromisso político nem pode ser considerada como um instrumento de gestão de crises”*³⁷⁷.

A UE vai ter de agir relativamente às crises humanitárias, uma vez que não está assegurada a estabilidade, a paz e o respeito dos Direitos do Homem³⁷⁸. Esta exigência pressupõe reforçar a interdependência, a coordenação e a democracia económica, reduzindo as vulnerabilidades face às crises. Apenas a solidariedade, o diálogo sobre os direitos sociais e a cooperação pela igualdade entre povos pode manter unida a UE, pois se assim não suceder, a UE corre o risco de, perante as crises humanitárias, não resistir às desigualdades económicas entre os povos e a eventuais conflitos. Tal como disse Kenneth Wattz:

- *“As nações separam-se à medida que cada uma delas tenta tratar de si e evitar ficar dependente de outras”*³⁷⁹.

5. DESAFIOS HUMANITÁRIOS, REFLEXÃO E PROPOSTAS

A distinção feita entre a Ajuda Humanitária da UE a Estados terceiros e aos Estados membros constitui um desafio. A UE não utiliza o conceito de Ajuda Humanitária para situações que claramente se enquadram nos motivos e necessidades urgentes de ação, no território da UE.

³⁷⁷ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Resposta da UE a situações de fragilidade. Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz.* Bruxelas, 25.10.2007, pág. 6, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³⁷⁸ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Resposta da UE a situações de fragilidade (...)*, ob. cit., págs. 9 a 10.

³⁷⁹ Wattz, Kenneth: *Teoria das Relações Internacionais.* Gradiva, 1º edição, abril, 2002, pág. 198.

Identifica-se como preferível uma única definição e o respetivo enquadramento jurídico unitário da Ajuda Humanitária, em vez de duas estipulações.

Por outro lado, não poderá deixar de estar prevista a possibilidade de Ajuda Humanitária aos Estados membros, neste caso através da Cláusula de Solidariedade reformulada. A não previsão legal, a inexistência de instrumentos de resposta equivaleria a uma discriminação em função da nacionalidade.

A Ajuda Humanitária deverá formular-se segundo critérios iguais para Estados membros e não membros, baseada nos Direitos do Homem e na solidariedade.

O caminho a seguir deve passar por retirar as causas das crises e colocar o foco nas consequências e na necessidade de atuar de forma urgente. Não faz sentido separar as causas das crises humanitárias, p. ex. as causas naturais podem ter origem humana.

A existência da determinação de causas pode servir para os Estados atuarem a nível político, pode servir para categorizar a situação de crise humanitária, e na prática pode levar os Estados a não admitir ou silenciar informação sobre as necessidades de assistência à população, no sentido de não admitir a própria culpa.

Deveria ser possível às organizações civis, e ONG's elaborarem pedidos de Ajuda Humanitária devidamente fundamentados, de modo a retirar o "peso" político do pedido. A Ajuda Humanitária não deve estar na dependência da vontade política.

A Comissão Europeia identificou como pontos a alterar a criação de um programa estratégico de implementação de mecanismos flexíveis que promovam a Ajuda Humanitária, a criação de um orçamento humanitário mínimo, um guia de orientação para futuras decisões como forma de melhorar os sistemas de informação e coordenação entre a UE e a ONU. Por outro lado, foram percebidas grandes discrepâncias entre Estados membros nesta matéria. São poucos os Estados que adotaram uma política nacional de Ajuda Humanitária e, são poucos os que têm *experts* nesta matéria a cooperar na definição de políticas nacionais. Também por estes motivos, não foi possível desenvolver a criação de um centro destinado à partilha e coordenação de doações. O apoio dos Estados membros foi insuficiente³⁸⁰.

Outro desafio advém das mudanças estruturais económicas, caracterizadas pela perda da posição económica dos Estados do Ocidente, e o crescimento económico de Estados

³⁸⁰ Comissão Europeia: *Evaluation of the Implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid. Final Report*, junho de 2014, disponível em: www.bookshop.europa.eu

Muçulmanos como a Arábia Saudita, a que correspondem alterações intrínsecas na Ajuda Humanitária internacional. Os Estados Muçulmanos alteram a estrutura da Ajuda Humanitária, na medida em que passam a exigir como contrapartida desta a construção de Mesquitas, p. ex. Esta nova realidade deve ser considerada uma vez que o mesmo pode acontecer na Europa.

As vulnerabilidades económicas e as crises podem ser aproveitadas por Estados Muçulmanos para interferirem no Ocidente e espalharem a ideologia do Islão.

A Ajuda Humanitária dos Estados Muçulmanos segue padrões e critérios diferentes. Com efeito, a disponibilidade financeira a situações de carência grave (e de risco para a vida) está dependente de contrapartidas como a construção de Mesquitas, a conversão, o recrutamento de fiéis ou a implementação de medidas económicas. Ora, esta nova forma de agir no palco da Ajuda Humanitária internacional está às portas de uma Europa sofrida com a crise económica. Os valores estão em perigo. A pobreza é um problema de todo o Ocidente, pois é um campo que mina os Direitos do Homem e as liberdades em geral. Além disso, traduz-se no aumento das vulnerabilidades da população face a outras crises e a ideologias não democráticas.

A Ajuda Humanitária depende de um orçamento financeiro viável e de doadores. As mudanças económicas a favor de Estados Muçulmanos ou de Estados ditatoriais colocam a Ajuda Humanitária, e a vida das populações nas “*mãos*” daquelas ideologias. Além disso, a privatização de setores fundamentais para a vida da população (saúde, água, p. ex.), deixa esta dependente dos interesses de grandes empresas predominantemente de capital estrangeiro. Significa também que se reduz a capacidade de resposta a futuras crises.

É fundamental recuperar o Estado de Providência. As crises humanitárias em Estados desenvolvidos caracterizam-se pela existência de estruturas institucionais, e pela incapacidade económica da maioria da população em aceder aos serviços. Pelo contrário, em Estados em vias de desenvolvimento não existem sequer estruturas institucionais e a gravidade no acesso a bens essenciais é mais visível.

O sistema tradicional de Ajuda Humanitária foi predominantemente um sistema Ocidental. Tradicionalmente as estruturas decisórias, materiais e financeiras que dominavam a Ajuda Humanitária tinham a mesma origem. O sistema estava de certa maneira organizado e institucionalizado. Organizações como a ONU ou a CICV definiam o centro de ação nas

relações internacionais. O dinheiro tinha origem nos EUA e na Europa. Atualmente surgem novos doadores com uma visão sobre a Ajuda Humanitária distinta.

Neste sentido, Estados como a Arábia Saudita e a Turquia procedem à Ajuda Humanitária pela imposição de contrapartidas como a criação de estruturas religiosas³⁸¹. Por outro lado, a própria decisão de prestar Ajuda Humanitária está associada a interesses religiosos ou económicos na região, e ao crescimento da influência política. Poderemos vir a assistir à divisão em dois blocos do mundo em função do poder económico:

- *“Indeed, in 2008 the OECD-DAC donors provided 90% of multilateral funds for humanitarian action”*³⁸²;

Mas os que mais contribuíram para as recentes crises humanitárias no Ocidente não foram os Estados do Ocidente. A propósito da crise no Haiti foi a Arábia Saudita o maior doador humanitário. A China contribuiu para o Sudão. A Índia foi o maior doador de Ajuda Humanitária após o furacão *Katrina* nos EUA³⁸³:

- *“However, there seems to be a changing trend. Not only new and non-Western international NGOs are growing (...) new countries are becoming new founders in the humanitarian landscape: the emerging donors. Some of them have a double identity being both emerging donors and emerging powers”*³⁸⁴.

Esta mudança está relacionada com o poder económico.

A ONU tenta incluir estes novos doadores nas estruturas ocidentais, levando-os a contribuir financeiramente através das suas agências como o UNHCR e o PAM:

- *“A pragmatic and operational multilateralism is expected to exist in a system marked by the fragmentation of the actions. Hence, the best way to prevent fragmentation and promote a relevant UN humanitarian system is to adapt it, make it more inclusive, ensuring the representation of the so-called emerging donors”*³⁸⁵.

A Ajuda Humanitária tem efeitos políticos inevitáveis na perspetiva da “*governança global*”³⁸⁶, nomeadamente sobre a política internacional.

³⁸¹ del Mar Lopera Maria: *The rise of the emerging powers and donors: enhanced multilateralism in humanitarian action? The case of Turkey*. Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, Nº 11/2013, Universidad de Deusto, Bilbao, págs. 166.

³⁸² del Mar Lopera Maria: ob. cit. pág. 164.

³⁸³ del Mar Lopera Maria, ob. cit., págs. 166; 176 a 182.

³⁸⁴ del Mar Maria, ob. cit., pág. 164.

³⁸⁵ del Mar Lopera Maria, ob. cit., pág. 184.

³⁸⁶ Costa, José: *Europa. Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? O contributo do processo europeu para a “governança global”*. Cascais Editora 2012, págs. 338 a 340.

A necessidade de reforçar a capacidade de resposta às catástrofes naturais ou humanas dentro e fora da UE é mais um desafio importante. Atualmente as catástrofes têm carácter global. Uma catástrofe natural como as inundações, incêndios ou epidemias podem afetar vários Estados. Por outro lado, é expectável o aumento das crises humanitárias e das respetivas consequências. Neste contexto, as crises têm um efeito de contaminação. Torna-se, assim, importante apostar na eficácia, coordenação, e prevenção das crises. Para tal é importante criar sistemas de alerta e de resposta rápida, identificar os problemas que podem surgir e as zonas comumente mais afetadas³⁸⁷. As políticas devem assentar numa visão global de atuação, incluindo das políticas ambientais.

Um dos desafios que maior impacto pode ter na Ajuda Humanitária em contexto de conflitos armados é a privatização destes, resultantes da celebração de contratos entre os Estados e empresas privadas, que disponibilizam serviços militares³⁸⁸. Percebe-se o caminho que os Estados estão a seguir: o esvaziamento das suas funções, deixando ao sector privado as respostas que anteriormente competiam ao Estado (funções sociais e militares). Privilegia-se a ideologia da privatização dos espaços públicos, substitui-se as políticas que anteriormente pertenciam ao espaço público pela obtenção de lucros. E, claramente segue-se um caminho que pode criar crises humanitárias (p. ex. crises *WASH*), uma vez que se privatizam bens essenciais, como a água.

Também as ONG's contratam empresas militares para garantir a segurança dos seus funcionários. Isto significa que a Ajuda Humanitária e a *abertura de corredores humanitários* está dependente da *vontade* das empresas privadas, o que significa que estes detêm um grande poder, nomeadamente, para negociar os seus lucros à custa das missões humanitárias. Isto significa também que a Ajuda Humanitária está cada vez mais vulnerável e dependente de negócios e da vontade de empresas privadas. Uma das consequências desta realidade é o prolongamento dos conflitos armados, uma vez que as empresas privadas não estão interessadas no fim do conflito mas na sua duração.

³⁸⁷ A preocupação sobre o reforço dos meios de prevenção e de reação, assim como a introdução de instrumentos com vista a melhorar o Mecanismo de Proteção Civil e a Ajuda Humanitária foram discutidas já no ano de 2008. Para o efeito ver: Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta da União às catástrofes*. Bruxelas, 5.3.2008, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³⁸⁸ de Assunção do Vale Pereira Maria: *Reflexões em Torno da Privatização dos Conflitos Armados*, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume V, Coimbra Editora, 2012, págs. 355 a 381.

Para Maria da Assunção do Vale Pereira, a privatização constitui um “grave retrocesso” referindo o desconhecimento da lei pelas empresas para intervirem militarmente, e o interesse em manter o conflito pois isso constitui o seu “mercado de trabalho”³⁸⁹.

Acresce ainda que é cada vez mais difícil no contexto dos conflitos armados fazer respeitar o DIH. Além disso, é difícil distinguir os civis e os participantes nos conflitos.

Estes contextos complexos designam-se de “*Asymmetric warfare*”. Os conflitos assimétricos caracterizam-se pelos resultados ainda mais gravosos e brutais para a população. Face às desvantagens tecnológicas, e à incapacidade de atingir a logística militar (as instalações militares da outra parte), a violência é dirigida para os civis.

Como consequência, assistir-se-á cada vez mais à utilização da população civil, dos atores humanitários e da Ajuda Humanitária para os efeitos e objetivos dos conflitos armados.

É necessário repensar o DIH, já que a sua violação dificilmente responsabiliza quem não cumpre as suas regras.

Neste contexto perspectivam-se alterações na estrutura mundial como consequência das mudanças de poder do Ocidente para o Oriente. As vulnerabilidades do Ocidente face às novas potências do Oriente vão fazer-se sentir sobretudo na subserviência económica e ideológica (expansão do Islão). Francis Fukuyama num artigo publicado em 2008 fala dos sinais da queda da América³⁹⁰. Esta alteração no poder corresponderá ao declínio da Europa e dos EUA³⁹¹ e ao aumento do poder de potências económicas como a China³⁹². O pensamento dominante incide sobre o contínuo declínio do Ocidente³⁹³, da influência dos seus valores e do regime democrático face ao poder da Ásia quer a nível político, dos valores de funcionamento da sociedade, e da influência do mercado financeiro mundial, especialmente da China. Com efeito, a Ajuda Humanitária vai reflectir esta nova realidade

³⁸⁹ de Assunção do Vale Pereira Maria: *Reflexões (...)*, ob. cit., págs. 380.

³⁹⁰ Costa, José: *Europa. Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? O contributo do processo europeu para a “governança global”*. Cascais Editora 2012, págs. 185 a 208.

³⁹¹ “A ascensão da China será sem dúvida dos grandes dramas do sec. XXI” e a “rivalidade entre a China e os EUA poderá definir e moldar” a próxima centúria- diz John Ikenberry”, Moreira, Adriano (Direcção) Branco, Carlos Martins; Garcia, Francisco Proença; Pereira, Carlos Santos (coordenadores). *Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*. Fundação Mário Soares, pág. 83.

³⁹² “O facto de a China divergir do Ocidente nas suas completamente diferentes raízes civilizacionais e históricas e de possuir coordenadas geográficas bastante diferentes acentuará muito a sensação ocidental de perda, desorientação e mal-estar (...). É inteiramente possível – aliás provável- que, num mundo em que já não domina, o próprio Ocidente se desordene e fragmente”, Jacques, Martin: *Quando a China mandar no Mundo. O Fim do Mundo Ocidental e o Nascimento de uma Nova Ordem Global*. Temas e Debates, 2ª edição, janeiro de 2013, págs. 697 a 698.

³⁹³ Delpuch, Thérèse: *Le déclin de L’Occident*, Centre et Recherches Internationales, CERI, Paris, in *Le Monde*, de 23 de novembro de 2009.

política, e os valores não democráticos vão refletir-se nos critérios, nas ideologias, nas eventuais contrapartidas da assistência em função do poder económico e da expansão religiosa. Deste modo, o desenvolvimento económico dos Estados membros é fundamental para a UE não ficar dependente de ideologias que se confrontam com os seus valores. Neste sentido importa que a UE deva continuar a promover os seus valores de democracia e de Direitos do Homem:

- *“Característica do papel da União Europeia no mundo, como impulsionadora da implementação da democracia pela via do diálogo e da cooperação, será a Política Europeia de Vizinhaça. (...) À medida que esses países vão adoptando os valores que a UE preconiza, a cooperação vai-se intensificando. Para Ferry, estas são as características que definem a União como uma Potência Civil e que Mário Telò estudou na sua obra L’Europa Potenza Civile (...)”*³⁹⁴.

Segundo Philippe Defarges, a EU precisa de se afirmar face ao poder dos EUA³⁹⁵.

As crises humanitárias não escolhem localização geográfica. As estruturas, o desenvolvimento institucional e de infraestruturas é capaz de minimizar o impacto. As crises podem também afetar a UE, por efeito de contaminação das crises de Estados vizinhos. Neste contexto, é importante não só a prevenção e adoção de novas medidas sobre a Ajuda Humanitária da UE, como reforçar a PEV³⁹⁶.

O objetivo da PEV é contribuir para a paz através da manutenção da estabilidade e da segurança nas fronteiras³⁹⁷, nos termos do Art. 8º do TUE.

A UE tem desenvolvido acordos no âmbito da PEV com a Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia, Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia.

As áreas de atuação da PEV recaem sobre a criação de zonas de comércio livre, medidas destinadas a promover a democracia, desenvolvimento e integração económica, mercados, energia, transportes e mobilidade. Em 2011 foi criado o Fundo de Apoio à Sociedade Civil

³⁹⁴ Costa, José Pereira da, ob. cit., pág. 277 e 301 a 329.

³⁹⁵ *“A União Europeia, para existir como actor internacional, deve senão afirmar a sua autonomia em relação aos Estados Unidos, pelo menos reduzir a sua humilhante inferioridade face ao seu grande aliado”*, Moreau Defarges, Philippe: *Para Onde Vai a Europa?*. Instituto Piaget, 2006, pág. 134.

³⁹⁶ Sobre a política de vizinhaça ver: Mesquita, Maria José Mesquita, *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, junho de 2011, págs. 112 a 121 e 500 a 504.

³⁹⁷ *“O facto de as relações de vizinhaça não terem sido enquadradas nem no âmbito da acção externa regulada no TUE, nem no âmbito da acção externa regulada no TFUE, parece apontar prima facie para a respectiva autonomia e para uma dimensão política transversal (...)”*, José Rangel Mesquita, Maria, ob. cit., pág. 113.

para responder a desafios futuros nesta matéria. Foi reforçado o princípio “*mais por mais*”, ou seja, os apoios da UE são maiores conforme os Estados terceiros coloquem em prática as recomendações e propostas de reforma.

O Regulamento (UE) nº 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014³⁹⁸ que cria um instrumento europeu de vizinhança, para os anos de 1.1.2014 a 31.12.2020 visa dar apoio às políticas externas da UE, nomeadamente, para a promoção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Com esse objetivo prevê parcerias e co-financiamento, programas e cooperação transfronteiriça.

A PEV adquire ainda mais importância após a criação da União Euroasiática, entre a Federação da Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão. Esta representa um modelo diferente e alternativo à UE, podendo transformar-se em mais um foco de tensão, pois esta União Euroasiática impede a participação, o aprofundamento político e económico entre os Estados terceiros vizinhos e a UE³⁹⁹, logo pode constituir um obstáculo aos valores democráticos e contribuir para a insegurança política e militar.

Diz Paulo Sande

- “ *Em suma, a PEV não pode definitivamente ser uma política única ou sequer comum, tendo de observar e ajustar os respectivos objectivos à natureza em concreto dos envolvidos e da situação presente*”⁴⁰⁰.

A sua importância encontra-se nos números: entre 2007 e 2013 foram atribuídos cerca de 12 mil milhões para projetos e 3, 2 milhões de vistos Schengen⁴⁰¹.

A Ajuda Humanitária pode ser utilizada como justificação para efeitos de intervenção territorial e violação do princípio da não ingerência, contribuindo para o conflito.

Os conflitos armados constituem focos de insegurança e de tensão permanente. A UE necessita de adotar meios de prevenção e reforçar a sua resposta militar.

Por força do fim do Estado de Providência e da solidariedade institucional, o espaço de atuação da Ajuda Humanitária está a crescer. E, cresce por necessidade de assistir e evitar a morte e o sofrimento humano:

³⁹⁸ JOUE L77/27, de 15.3.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

³⁹⁹ Comissão Europeia: *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Política Europeia de Vizinhança: rumo a uma Parceria reforçada*. Bruxelas, 20.3.2013, disponível www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴⁰⁰ Paulo Sande: *Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa*. Revista idn Nação e Defesa, Reflexões Sobre a Europa, nº 137, pág. 90.

⁴⁰¹ Paulo Sande, ob. cit., pág. 93.

- “Em muitos países industrializados, sectores importantes que dependiam da solidariedade nacional são hoje privatizados ou abandonados. Podemos mencionar o empobrecimento dos serviços de saúde pública, a redução da ajuda pública aos desprotegidos ou a responsabilidade pelas pessoas presas. Esses sectores são hoje parcialmente assumidos pela acção humanitária”⁴⁰².

Constitui um importante desafio para os Estados membros a criação de políticas de Ajuda Humanitária nacional, com mecanismos de resposta rápida. E constitui um importante desafio da UE criar mecanismos de suporte e apoio sempre que os mecanismos nacionais falhem ou estejam em situação de rutura. Incluiu-se neste leque, os sistemas de prevenção, de resposta rápida e coordenada das situações de catástrofes humanitárias. É pois possível reduzir o nível da catástrofe⁴⁰³.

A UE deve afirmar-se internacionalmente, nomeadamente, reduzindo a sua dependência face à ONU, aos EUA e à OTAN no âmbito das missões militares⁴⁰⁴.

Incluiu-se neste leque, os sistemas de prevenção, de resposta rápida e coordenada das situações de catástrofes humanitárias⁴⁰⁵.

O espaço internacional da UE está relacionado com as questões energéticas e de migração. A ação externa vai sendo construída conforme as necessidades concretas de resposta. As rivalidades energéticas, a escassez de recursos e as migrações em massa para a UE, de que é ilustrativa a “*crise do Mediterrâneo*”, com milhares de cidadãos da Ásia e da África em direção à Europa vão marcar a evolução política da União. Este “*êxodo coletivo*” e em massa pode criar problemas humanitários no território da UE e eventualmente problemas de segurança, se a UE não estiver munida de meios que impeçam ou respondam adequadamente aos “*êxodos coletivos*”, e às entradas maciças. Com efeito, a probabilidade de existirem campos de emigrantes na UE é muito grande, uma vez que a EU não consegue absorver os milhares de pessoas que vão chegando ao seu território. Segue-se eventualmente o agravamento dos problemas de segurança interna, o que poderá conduzir à participação da UE em conflitos armados internacionais ou situações de Intervenção Humanitária. Estas situações vão ser inevitáveis no futuro, portanto, a UE deve criar um

⁴⁰² Bouchet-Saulnier: Françoise, ob. cit., pág. 13.

⁴⁰³ Braumanm Rony: *Os Dilemas da Acção Humanitária*. Editorial Teorema Lda 2000, pág. 108.

⁴⁰⁴ Sobre os desafios que se colocam à Europa, também neste sentido: Kaldor, Mary: *Faz a lei e não a Guerra: O Aparecimento da Sociedade Civil Global*, in Castells, Manuel; Serra, Narcís, *Guerra e Paz no Século XXI. Uma Perspectiva Europeia*. Fundación CIDOB 2003, pág. 88.

⁴⁰⁵ Braumanm, Rony, ob. cit., pág. 108.

exército próprio de forma a enfrentar futuros conflitos armados, diásporas e tensões religiosas^{406 407}.

Philippe Defarges qualifica a atuação da EU como complexa e contraditória⁴⁰⁸, nesta matéria.

As políticas ambientais devem ser, também, uma prioridade, uma vez que as consequências das catástrofes por motivo de secas, inundações e incêndios florestais vão aumentar, como resultado das alterações climáticas e da poluição. A par do ambiente, outras áreas como a saúde, a segurança, a água, o saneamento, a educação e os refugiados surgem como preocupações humanitárias⁴⁰⁹ prioritárias.

As alterações climáticas constituem uma das preocupações identificadas pela Comissão Europeia no contexto do *Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência*⁴¹⁰.

- “A União Europeia não é poupada, tendo sido fustigada com catástrofes naturais que causaram 80 000 mortos e 95 mil milhões de euros de prejuízos económicos durante a última década”⁴¹¹.

Conforme refere o Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «*Quadro de ação de Hyogo pós-2015*»: *gerir os riscos e criar resiliência* (2014/C 451/25)⁴¹², deve colocar-se o foco nas causas das catástrofes: urbanização não planificada, vulnerabilidades na subsistência e destruição dos ecossistemas. Aumentam também as catástrofes resultantes de ameaça tecnológica ou as denominadas triplas catástrofes: tremores de terra, tsunamis, e conflitos nucleares ou acidentes nucleares ou de armas de destruição maciça. A abordagem das crises humanitárias deve ser multifacetada, devido á sua gravidade:

⁴⁰⁶ Boniface, Pascal: *Guerras do Amanhã*. Editorial Inquérito 2002, pág. 34 a 83.

⁴⁰⁷ Abbot, Chris; Rogers, Paul; Sloboda, John: *As Ameaças do Mundo Actual*. Editorial Presença, 2007, págs. 86 e 87.

⁴⁰⁸ Tal como se diz: “A União Europeia é uma associação de Estados democráticos e mercantes. Os seus objectivos são a prosperidade e o desenvolvimento democrático, tanto dos seus membros como dos Estados ao seu redor. Estas características da União fixam as suas prioridades históricas: manter a paz: eliminar ou reduzir os riscos de conflitos (por exemplo, lutando contra as proliferações de armas de destruição maciça, pondo fim aos confrontos civis); promover uma ordem mundial regulada (...)”, Moreau Defarges, Philippe: *Para Onde Vai a Europa?* Instituto Piaget, 2006, págs. 141 a 147.

⁴⁰⁹ Comissão Europeia: *The European Year for Development – Citizen’s views on Development, Cooperation and Aid. Special Eurobarometer 421*, 2015, disponível em: www.bookshop.europa.eu

⁴¹⁰ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência*, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴¹¹ Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Quadro de ação de Hyogo pós-2015 (...)*, ob. cit.

⁴¹² JOUE C451/152, de 16.12.2014, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

- *“Todos os dados atualmente disponíveis comprovam o agravamento das catástrofes, especialmente das relacionadas com ameaças hidrometeorológicas (...)”*⁴¹³;

- *“(...) a ausência de governação e os vários tipos de conflitos, entre outros factores de origem humana agravam as catástrofes, pelo que deveriam ser tidos em conta (...)”*⁴¹⁴.

Consequentemente, irão suceder-se crises humanitárias mais graves no âmbito alimentar, da água, e na saúde (pandemias mortais a nível mundial vão tornar-se mais intensas). São expectáveis maiores dificuldades de acesso às populações, e o aumento das crises humanitárias prolongadas⁴¹⁵.

As preocupações da UE devem incidir sobre o apoio ao desenvolvimento económico e sobre a promoção das igualdades e dos Direitos do Homem, tal como se encontram expressas na Recomendação 2012/C 380 E/22 do Parlamento Europeu⁴¹⁶, e no reforço das relações com a ONU:

- *“Trabalhar no sentido de obter um consenso e de desenvolver uma abordagem mais operacional relativamente à doutrina da Responsabilidade de Proteger; incentivar a implementação da Responsabilidade de Proteger (...)”*⁴¹⁷.

Acresce a promoção da criação de uma cooperação internacional no âmbito da Ajuda Humanitária, incentivando a coordenação com eventuais políticas nacionais relativamente à Ajuda Humanitária:

- *“Estabelecer uma agenda internacional para a ajuda humanitária para fazer face a todos os desafios humanitários, ao aumento do nível das necessidades humanitárias e à complexidade das situações no domínio humanitário; reforçar os financiamentos mundiais para a causa humanitária, bem como o financiamento e a eficácia do sistema de ajuda humanitária; tomar iniciativas internacionais comuns a fim de reforçar a interação entre a*

⁴¹³ JOUE C451/152, de 16.12.2014, ponto nº 2.6, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴¹⁴ JOUE C451/152, de 16.12.2014, ponto nº 3.5, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴¹⁵ Sobre os desafios globais e respetivos impactos na Ajuda Humanitária ver, por exemplo: Gelsdorf, Kirsten: *Global Challenges and their Impact on Humanitarian Action*. OCHA, Brief nº 1, janeiro, 2010, disponível em: www.reliefweb.int.

⁴¹⁶ Parlamento Europeu: *Recomendação do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2011 (2012/C 380 E/22), ao Conselho referente à 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (2011/2030 (INI))*, JOUE C 380 E/140, de 11.12.2012, disponível em www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴¹⁷ Parlamento Europeu: *Recomendação do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2011 (...)*, ob. cit., ponto 1, k.

ajuda humanitária e o desenvolvimento e o vínculo entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento”⁴¹⁸.

A partilha de informação, gestão dos riscos de catástrofes, criação e utilização de seguros⁴¹⁹, fazem parte do quadro estratégico sobre as catástrofes com consequências transfronteiriças. Progressos foram realizados neste âmbito, p. ex. com a criação de um índice de risco humanitário (InfoRM)⁴²⁰.

6. O HUMANITARISMO EUROPEU EM AÇÃO

A Ajuda Humanitária visa casos concretos de necessidade urgente com a finalidade de salvar vidas humanas ou reduzir o sofrimento humano. A DG ECHO já atuou em mais de 140 Estados terceiros⁴²¹. Vamos referir alguns casos, por motivo de maior proximidade temporal, ou por se tratarem de crises humanitárias repetitivas.

A DG ECHO não tem mandato para atuar no território da UE. E a Cláusula de Solidariedade ainda não foi invocada. Com efeito, todos os casos apresentados referem-se a Estados terceiros.

A DG ECHO concedeu Ajuda Humanitária no caso do Ébola na Guiné, Libéria, e Serra Leoa. Os montantes ascenderam a mais de € 1.3 biliões, a que acrescem mais de € 138 milhões destinados a materiais de diagnóstico e tratamento da doença. Esta assistência foi realizada a pedido da OMS. Também foi ativado o ERCC.

A DG ECHO prestou Ajuda Humanitária após o terramoto no Nepal de 25.4.2015. O Nepal tem um campo de refugiados do Butão com cerca de 30.000 pessoas, os quais não estão autorizados a trabalhar no Nepal, logo estão completamente dependentes da Ajuda Humanitária internacional. A DG ECHO tem presença no Nepal, anterior ao terramoto, para implementação de projetos de prevenção de catástrofes. Desde 2011, a UE doou € 18 milhões para preparação de situações de crises da saúde. Após o terramoto de 2015 foi

⁴¹⁸ Parlamento Europeu: *Recomendação do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2011 (...)*, ob. cit., pontos ap, aq e ar.

⁴¹⁹ Mais informação sobre seguros contra catástrofes naturais ou humanas em: Comissão Europeia: *Livro Verde sobre os Seguros contra Catástrofes naturais ou de origem humana*, disponível em: www.eur-lex.europa.eu ; e Relatório sobre os Seguros contra Catástrofes Naturais ou de Origem Humana em: www.europarl.europa.eu

⁴²⁰ www.infor-index.org e <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/index-risk-management-inform>

⁴²¹ Comissão Europeia: *From A to Z. EU's Humanitarian aid and civil protection across the globe*, disponível em www.bookshop.europa.eu

acionado o Mecanismo de Proteção Civil, e enviadas equipas de busca e salvamento, sistemas de purificação de água, abrigos, bens materiais, e assistência técnica através de peritos em montante superior a mais de € 3 milhões para a Ajuda Humanitária de urgência. O Sudão do Sul vive uma crise humanitária permanente causada pelo conflito armado. Em 2013 contava-se mais de 2 milhões de deslocados. Recebe, também, refugiados de outros países como o Congo, a Etiópia, o Sudão e a República Centro Africana. A DG ECHO tem um escritório permanente no Sudão do Sul com a finalidade de coordenar a assistência, p. ex. a distribuição de alimentos, água, cuidados de saúde, saneamento, e abrigos de proteção. Em 2014 foram doados mais de € 377 milhões, e em 2015 (até abril) cerca de € 57 milhões.

Na Síria, a DG ECHO doou cerca de 3.6 biliões (total da UE e dos Estados membros). Responderam às necessidade de assistência a Dinamarca, França, Hungria, Itália, Suécia, Noruega, Áustria e o Luxemburgo. O conflito na Síria provocou uma crise de refugiados, não só na Síria, mas na Jordânia, na Líbia, e no Egito. Também os campos de refugiados encontram-se numa situação de saturação.

Como resposta ao conflito na Ucrânia (Crimeia), a EU e os Estados membros doaram um total de € 139 milhões. Foi acionado, também o Mecanismo de Proteção Civil. Parte da Ajuda Humanitária em género (doação e entrega de alimentos) foram enviados por terra e por ar em janeiro de 2015.

A DG ECHO concedeu Ajuda Humanitária alimentar no campo de refugiados da Birmânia na Tailândia, no Quênia entre 2008 e 2009, e na Somália⁴²².

Em 2011 no Corno de África, a DG ECHO doou cerca de € 181 milhões, destinados à segurança alimentar e nutricional.

Verifica-se o aumento das crises humanitárias e, conseqüentemente aumentam as necessidades de financiamento. Paralelamente é necessário gerir situações de emergência *prolongadas e complexas* como no Sudão e Sudão do Sul, na Palestina e na República Democrática do Congo. A situação é agravada pelos conflitos armados e pelo terrorismo. Os conflitos não respeitam o DIH, pelo que se torna mais difícil prestar Ajuda Humanitária. Deste modo:

⁴²² Sobre estes casos e a Ajuda Humanitária alimentar ver: DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 1. Humanitarian Food Assistance. From Aid to Food Assistance*, novembro 2013.

- “Em 2011, as Nações Unidas foram obrigadas a lançar o maior pedido de financiamento consolidado da sua história (5.7 mil milhões de EUR) para necessidades humanitárias (...) a UE proporcionou (...) assistência humanitária a cerca de 117 milhões de pessoas em 91 países terceiros (...); Resposta rápida a 18 pedidos de assistência dentro e fora da UE, no quadro do mecanismo de proteção civil”⁴²³.

- “ (...) EU provided substantial needs-based assistance in 2012, with total funding of EUR 1344 million in commitments, including: Humanitarian aid actions helping approximately 122 million victims (...) Aid was provided in more than 90 non-EU countries (...) 38 activations of the Civil Protection Mechanism”⁴²⁴.

A DG ECHO doou € 149.3 milhões para a crise na Colômbia. Esta crise resultou do massacre de civis, perseguições, e violações de Direitos do Homem, tendo provocado cerca de 3.5 milhões de pessoas deslocadas⁴²⁵:

- “ (...) a UE forneceu em 2013 uma assistência de emergência importante em função das necessidades identificadas, num montante total de 1353 milhões de EUR em dotações de autorização (...). Foram socorridas cerca de 124 milhões de pessoas afetadas por catástrofes de origem natural ou humana ou de crises prolongadas. Foi fornecida ajuda humanitária em mais de 90 países terceiros (...)”⁴²⁶.

A Ajuda Humanitária na Líbia, ocorreu por força da Decisão 2011/201/PESC do Conselho de 1 de Abril de 2011⁴²⁷, no âmbito da operação militar EUFOR – Líbia. A decisão obrigou todos os Estados membros.

A Ajuda Humanitária no Kosovo⁴²⁸ (apoio económico após o fim do conflito), foi decidido pelo Regulamento (CE) 1080/2000 do Conselho de 22 de maio de 2000 relativo ao apoio à

⁴²³ Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas de ajuda humanitária e de proteção civil da União Europeia e sua aplicação em 2011*. Bruxelas, 6.9.2012, págs. 4 e 5, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴²⁴ Comissão Europeia: *Report from the Commission to the European Parliament and to the Council. Annual Report on the European Union's Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their Implementation in 2012*. Bruxelas, 25.9.2013, págs. 2 e 3, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴²⁵ Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual (...)*, ob. cit.

⁴²⁶ Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas da União Europeia em matéria de ajuda humanitária e de proteção civil e respetiva execução em 2013*. Bruxelas, 28.8.2014, págs. 4 e 5, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴²⁷ www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴²⁸ Para mais desenvolvimentos ver: Delgado, Isabel: *La Contribución de la Unión Europea a la Reconstrucción de Kosovo: Un Balance a la luz de la cuestión territorial*, em Pereira, Maria da Assunção Vale; Iglesias, María Teresa Ponte (Coordenadoras): *Conflicto Armado, Gestão Pós – Conflitual e Reconstrução*, I Encontro Luso – Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Scientia Iuridica, 2011, págs. 703 a 727.

missão provisória da ONU para o Kosovo (*MINUK*) e ao gabinete do Alto Representante na Bósnia-Herzegovina (*GAR*)⁴²⁹.

A Estratégia regional da UE para a Síria e o Iraque é um programa coordenado e amplo que se debruça sobre um conjunto de medidas estratégicas destinadas a alcançar a paz e colocar um fim à crise humanitária, a qual já atingiu mais de 13,5 milhões de pessoas, e é responsável pelo tráfico de pessoas e deslocamentos forçados para campos de refugiados. A Ajuda Humanitária não se restringe ao território da Síria, mas é direcionada aos campos de refugiados na Jordânia, Turquia, Líbano e Egito:

- *“A UE tem sido o principal doador internacional em resposta à crise síria, com mais de 3 300 milhões de EUR incluindo mais de 2000 milhões de EUR em ajuda humanitária atribuídos às populações afetadas na Síria, no Iraque e nos países vizinhos (nomeadamente na Jordânia, no Líbano, na Turquia e no Egito)”*⁴³⁰.

Prevê-se a Intervenção Humanitária da UE, com ou sem a autorização do Conselho de Segurança, nomeadamente em África, quando a diplomacia e ações conjuntas não resultarem para travar o “êxodo” das migrações em relação à UE. Já foi pedida autorização ao Conselho de Segurança para o início de uma missão militar humanitária. Na sua ausência poderá estar aberto o caminho para uma provável Intervenção Humanitária da UE⁴³¹.

Em 2012 já se dizia sobre esta situação:

- *“ (...) mais de 200 mil migrantes estão a fugir da violência na Líbia, ficando muitos deles retidos na fronteira entre a Líbia e a Tunísia e outros em campos de refugiados na Tunísia, no Egito e no Níger; (...) insta as atuais e futuras autoridades da Líbia a permitirem o acesso ao país de organizações humanitárias e a garantirem a segurança do pessoal humanitário”*⁴³².

Portanto era já previsível uma situação de catástrofe. Há crises e guerras que podem ser evitadas, basta atuar a tempo, no momento certo. A UE não poderá deixar de atuar, e de cooperar com outras organizações, nomeadamente, em ações militares internacionais para

⁴²⁹ JOUE L122/27, de 24.5.2000, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>

⁴³⁰ Comissão Europeia: *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Elementos para mais uma estratégia regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Da'esh*. Bruxelas, 6.2.2015, págs 11 e 12, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴³¹ Disponível em: http://eeas.europa.eu/Libya/index_en.htm

⁴³² Parlamento Europeu: *Os vizinhos do Sul, e a Líbia em particular, incluindo os aspectos humanitários. Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2011, sobre os países vizinhos a Sul e, em particular, a Líbia*, JOUE C199 E/158, de 7.7.2012, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

travar a escalada dos conflitos que provocam consequências permanentes, como crises humanitárias. Evitar crises humanitárias pressupõe uma atuação a tempo. Algumas destas situações podem implicar uma resposta militar. Com efeito, não é despiciendo afirmar que a UE irá participar em futuras Intervenções Humanitárias, não só por questões de segurança mas também por, em alguns casos, não existir outra alternativa para evitar as consequências das escaladas de conflitos, basta pensar no autodenominado *Estado Islâmico*.

O Parlamento Europeu também tem um papel relevante. O Parlamento Europeu solicita e faz recomendações quer à Comissão, quer aos Estados membros quer à comunidade internacional para que prestem Ajuda Humanitária em casos concretos. Apresenta o quadro de necessidade e elabora as recomendações aos Estados envolvidos para aturarem de acordo com o direito internacional e para protegerem as vítimas. Reconhece a importância da ajuda já concedida pela Comissão e condena as violações dos Direitos do Homem. Também pode incluir convites à Comissão para adotar medidas de desenvolvimento após o fim da Ajuda Humanitária.

Neste sentido, o Parlamento Europeu adotou recomendações⁴³³ em relação ao Irão⁴³⁴, Sudão⁴³⁵, Uganda⁴³⁶, República Democrática do Congo⁴³⁷, Turquia⁴³⁸, Chechénia⁴³⁹, Serra Leoa⁴⁴⁰ e Haiti. A propósito do terramoto no Haiti a 12.1.2010, o Parlamento Europeu disse:

- *“O Parlamento Europeu (...) Congratula-se com a decisão dos países do G7 de suspenderem as suas exigências em relação á dívida externa do Haiti (...) exorta igualmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) a perdoar na íntegra a restante dívida do país, incluindo o empréstimo de emergência de 102 milhões de dólares aprovado em Janeiro de 2010 (...) toda a ajuda de emergência na sequência do terramoto deve*

⁴³³ Todas disponíveis em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

⁴³⁴ JOUE C92 E/414, de 16.4.2004.

⁴³⁵ JOUE C140 F/153, de 9.6.2005.

⁴³⁶ JOUE C74 E/879, de 24.3.2004.

⁴³⁷ JOUE C67 E/304, de 17.3.2004.

⁴³⁸ JOUE C284 E/361, de 21.11.2002.

⁴³⁹ JOUE C 377/358, de 29.12.2000.

⁴⁴⁰ JOUE C296/200, de 18.10.2000.

*imperativamente ser prestada a fundo perdido, e não sob a forma de empréstimos geradores de dívidas*⁴⁴¹.

As crises económicas e financeiras podem ser sucedidas por crises de causa natural, e ambas podem conjugar-se numa ampla crise humanitária. A posição do Parlamento Europeu de apelar ao perdão da dívida ao FMI, é coerente com os próprios valores da UE: promover a dignidade dos Seres Humanos e os Direitos do Homem.

⁴⁴¹ Parlamento Europeu: *Resolução da Parlamento Europeu, de 10 de Fevereiro de 2010, sobre o recente terramoto no Haiti*, JOUE C341 E/5, de 16.12.2010, disponível em: www.eur-lex.europa.eu/homepage

7. CONCLUSÃO

7.1 Os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária: Evolução

Os Direitos do Homem, o DIH e a Ajuda Humanitária apresentam como denominador comum a dignidade do Ser Humano. A evolução histórica, das relações, do direito internacional e dos sistemas de proteção regionais permitiram o encontro daqueles dois ramos de direito, e a contribuição de cada um deles para o crescimento da Ajuda Humanitária. Esta não é mais vista como uma forma de caridade fundada na religião. Com efeito, é possível encontrar e construir uma base de sustentação material da Ajuda Humanitária de forma coerente, sólida e de acordo com valores internacionalmente reconhecidos.

O nascimento e evolução dos direitos, e mesmo das organizações internacionais resultou sempre de uma necessidade. Necessidade de alcançar acordos, necessidade de evoluir em termos económicos, necessidade de manter relações *amigáveis* entre Estados, necessidade de os cidadãos lutarem contra os abusos de poder ou arbitrariedades, e necessidade de manter a paz. Os Direitos do Homem surgem como forma de combater o abuso de poder e os regimes totalitários, e aplicam-se em tempos de paz e de guerra.

A evolução dos Direitos do Homem assume uma nova dimensão com o fenómeno da regionalização dos sistemas de proteção, em especial na Europa, no âmbito do Conselho da Europa com a adoção da CEDH e a criação do TEDH. Importante conquista para os Direitos do Homem são as adesões à Convenção, também, por parte da UE. Enquanto organização de Estados e criadora de atos internos e interventora no plano da ação externa, a UE adere aos Direitos do Homem e reforça a promoção dos seus valores, aos quais se vinculou nos Tratados.

O DIH tem na sua base num episódio específico, ou seja, a Batalha de Solferino. Foi a presença de Henry Dunant que posteriormente impulsionou as Conferências que viriam a dar lugar à primeira Convenção de Genebra. Foi também neste contexto que nasce a CICV, a primeira organização internacional destinada a prestar Ajuda Humanitária sem discriminação, independentemente, da nacionalidade, da religião ou das ideologias defendidas. O DIH evoluiu com o Direito de Haia e o Direito de Nova Iorque. Constitui um conjunto de regras jurídicas que abrangem os limites à guerra pelas partes envolvidas

nos conflitos e contém regras para assistência aos civis e militares. O âmbito de aplicação do DIH está delimitado pela existência de um conflito armado. O DIH teve impacto no plano da ação externa regional, na medida em que a UE se vincula ao respeito do DIH nos termos das Diretrizes da UE sobre a Promoção da Observância do DIH e, em geral, do direito internacional.

A Ajuda Humanitária entendida como assistência e socorro à população no sentido reduzir o sofrimento ou impedir a morte de pessoas surge na História relacionada com a prática religiosa. Posteriormente, evolui no campo das regras do DIH. Com efeito, a prestação de socorro e assistência às vítimas dos conflitos deixa de estar baseada exclusivamente na fé e na vontade individual. Passam a existir regras que impõem limites à utilização de armas, fica previsto o socorro às vítimas, e a responsabilidade dos Estados em prestar a assistência necessária.

A Ajuda Humanitária esteve consagrada no Pacto das Nações. A Carta da ONU não prevê expressamente a Ajuda Humanitária. No entanto esta foi definindo o seu espaço no plano internacional. No tempo de guerra surgem regras de DIH. Fora dos contextos de conflitos armados a Ajuda Humanitária encontra fundamentos nos valores da solidariedade, dos Direitos do Homem, e da moral. Prestar assistência de forma a reduzir o sofrimento ou evitar a morte significa respeitar o valor máximo: a dignidade do Ser Humano. Esse é o valor que norteia os Direitos do Homem e o DIH.

A Ajuda Humanitária da UE foi influenciada por duas vertentes. Uma é a Ajuda Humanitária internacional, na medida em que a UE respeita o direito internacional, enquadra a sua ação pelos valores internacionais e procura a coordenação com a ONU, a CICV e ONG's que fazem a ponte entre a assistência e as populações. A outra é a prática dos próprios Estados membros.

Inicialmente influenciada pelas práticas dos Estados membros e respetivos relacionamentos com as antigas colónias, a Ajuda Humanitária foi ganhando autonomia e importância nas relações internacionais. Esta importância cada vez maior na ação externa justificou a inclusão das missões humanitárias no quadro da Política de Ação Externa da UE. Com efeito, a UE desenvolveu a Ajuda Humanitária para Estados terceiros, no quadro do direito internacional, mas delimitou a sua noção, e o seu âmbito desenvolvendo, com essa prática, princípios e formas de agir. Esta Ajuda Humanitária é imprescindível no

plano internacional. Com base nos números recolhidos e na informação pública podemos dizer que milhares de pessoas dependem da assistência da UE para sobreviver.

Do plano internacional, a Ajuda Humanitária adquire uma nova visão no plano regional da UE.

A Ajuda Humanitária da UE assenta nos valores previstos nos Tratados, nomeadamente, democracia e Direitos do Homem. Com efeito, inclui-se no plano do *Novo Humanitarismo*, embora não no sentido negativo, ou seja, da prossecução de objetivos políticos.

A Ajuda Humanitária foi e pode ser usada como desculpa ou motivação para impor determinadas posições políticas internas. Conforme se demonstrou também os Estados que pedem ou aceitam a Ajuda Humanitária podem impor medidas, exigências ou quaisquer contrapartidas como forma de aceitar a atuação dos atores humanitários e o acesso à população. Portanto, o perigo existe de ambas as perspetivas e de ambos os lados. Contudo, a história da Ajuda Humanitária diz que são os Estados não democráticos que violam, normalmente, os Direitos do Homem, aqueles nos quais os riscos e as situações de utilização para finalidades estranhas ao salvamento das pessoas são maiores.

Esta investigação não encontrou nenhuma referência e acusação fundada sobre a politização da Ajuda Humanitária da UE. Conclui-se que é possível a compatibilização entre os princípios tradicionais e o respeito por valores como os que a UE tem prosseguido. Eles servem sobretudo como guia e linha de orientação no âmbito da decisão interna, no plano da ação no terreno, e para definir estratégias de coordenação e relacionamento com outras entidades como ONG's e Estados.

Os Direitos do Homem, o DIH e da Ajuda Humanitária internacional estabelecem o quadro da Ajuda Humanitária da UE para Estados terceiros. Em tempos de conflitos armados, a UE compromete-se a respeitar o DIH. Fora destes contextos, a Ajuda Humanitária é fundada nos mesmos valores da solidariedade e dos Direitos do Homem.

As organizações internacionais, os Estados e a UE nos seus discursos e documentos referem-se à Ajuda Humanitária no plano da solidariedade e não no plano jurídico. Contudo, a UE desenvolveu uma noção, e princípios próprios decorrentes da prática e do relacionamento com as entidades e atores humanitários. Os mesmos fundamentos aplicam-se à Ajuda Humanitária da UE no território dos Estados membros. Apesar de se apresentar como uma atividade ainda em desenvolvimento, quer do ponto de vista teórico e legal, quer do ponto de vista prático, a Ajuda Humanitária tem alguns instrumentos

contraditórios para a sua efetivação, entre a UE e os Estados membros. A UE seguiu no plano regional duas linhas diferentes, ou seja, as previsões da Ajuda Humanitária no Art. 214º e a Cláusula de Solidariedade no Art. 222º, ambos do TFUE.

Por outro lado, o Mecanismo de Proteção Civil (Decisão nº 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho) permite dar respostas rápidas e eficazes às populações.

O Fundo de Solidariedade (Regulamento nº 661/2014 de 15 de maio de 2014) só se aplica a catástrofes naturais, e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (Regulamento nº 1309/2013 de 17 de dezembro de 2013) sobre a ajuda aos trabalhadores desempregados vítimas da crise económica e financeira, tendo em vista a criação de emprego, beneficiam os Estados mais desenvolvidos.

Estes meios são ainda insuficientes para responder a crises humanitárias e á urgência de resposta. Aqueles instrumentos servem, principalmente, para reduzir o risco de urgência procurando controlar o nível da necessidade.

Estes instrumentos são também criticáveis devido aos critérios para efeitos de distribuição da assistência, acabando por beneficiar os Estados membros mais ricos, deixando desprotegidos os Estados membros com maiores fragilidades económicas. Assim se demonstrou anteriormente através da identificação dos valores já disponibilizados pelos Fundos.

A UE não poderá deixar de desenvolver a Ajuda Humanitária para Estados terceiros e Estados membros de forma equivalente, coerente e proporcional.

7.2 A Ajuda Humanitária da UE: Noção, Âmbito, Natureza e Princípios

No plano internacional, o Instituto de Direito Internacional apresentou uma definição de Ajuda Humanitária. Embora não existindo uma noção universal, a Ajuda Humanitária é entendida como a prestação de assistência a pessoas ou comunidades com o objetivo de reduzir o sofrimento ou evitar a morte. Estas catástrofes têm origem natural, humana, técnica ou qualquer outra.

A UE respeita o quadro internacional da Ajuda Humanitária, e o direito internacional, tal como referem os Arts. 2º e 3º, nº 5 do TUE e 214º do TFUE. Contudo, acabou por desenvolver um conceito de Ajuda Humanitária de âmbito internacional, com princípios próprios. Assim, por Ajuda Humanitária entende-se a Ajuda Humanitária a Estados terceiros (Art. 214º do TFUE) e a Ajuda Humanitária a Estados membros, ou seja, a Cláusula de Solidariedade (Art. 222º do TFUE).

A Ajuda Humanitária tem na sua base duas causas: as catástrofes naturais ou humanas. O princípio da prioridade da Ajuda Humanitária aos Estados em vias de desenvolvimento foi abandonado, logo surge a estipulação da Ajuda aos Estados membros, quer por parte da UE, quer por parte de outros Estados membros.

Associada à noção de catástrofe, esta Ajuda é a “*Ajuda de Urgência*”, aquela que se impõe face às necessidades do caso concreto. O objetivo é o de reduzir o sofrimento humano e salvar vidas.

Por outro lado, a Ajuda Humanitária da UE compreende também todas as medidas de prevenção, que visem atenuar ou evitar uma situação de crise.

Isto significa que a Ajuda Humanitária compreende os atos da UE em momento anterior à crise através de medidas de prevenção (p. ex. para atenuar os efeitos de crises ambientais, ou a instalação de sistemas de alerta rápidos), e os atos de assistência e socorro durante a crise e enquanto a situação de urgência se mantiver.

A Ajuda Humanitária é um instrumento de atuação pontual. A UE não atua em todas as situações. Os recursos são limitados, a racionalização dos meios e as prioridades são essenciais para a sustentação da assistência.

A Ajuda Humanitária da UE é a Ajuda de curto prazo e de mandato limitado. A DG ECHO tem mandato limitado e atua através de parcerias com ONG´s que prestam assistência no terreno, a par de equipas de peritos e dos escritórios que possui em várias localidades, em função das necessidades.

Apesar de ser apresentada como ajuda de curto prazo, a verdade é que na prática a Ajuda Humanitária da UE tem sido desenvolvida também em casos de longo prazo, nomeadamente nas crises esquecidas. Em certas regiões de África, existem crises humanitárias permanentes, como no Sudão e no Sudão do Sul. O mesmo acontece nos campos de refugiados. A sobrevivência destas populações depende exclusivamente da

Ajuda Humanitária. Se a UE recusasse continuar a prestar Ajuda Humanitária, milhares de pessoas perderiam a vida.

A Ajuda Humanitária não é uma forma de gestão política internacional e não resolve os conflitos internacionais. A Ajuda Humanitária pode permitir identificar as áreas que necessitam de alterações políticas profundas. Estas são áreas em constante tensão, as quais não devem negligenciar medidas de prevenção de forma a evitar futuras crises ou atenuar os seus efeitos.

Nos termos da previsão legal, a Ajuda Humanitária da UE pressupõe que a causa da crise seja de origem natural ou humana. Contrariamente ao que sucede no plano internacional, a UE centrou a Ajuda Humanitária em causas específicas. Atualmente, faz cada vez menos sentido a separação das causas. Em primeiro lugar, as causas são cada vez mais complexas e múltiplas, e em segundo lugar é mais difícil determinar as causas das crises. Muitas causas de catástrofes naturais têm origem humana.

A UE visa atuar no plano internacional, onde as catástrofes ocorrerem e a necessidade de resposta se fizer sentir.

Embora seja possível a construção da Ajuda Humanitária como Direito do Homem a nível internacional, na UE ela é entendida como parte da Política de Ação Externa e dever fundamental dos Estados, atuando a UE subsidiariamente. Com a adesão da UE à CEDH entende-se por força dos Arts. 1º, 2º e 3º que a UE tem o dever de prevenir, proteger e assistir os cidadãos e residentes no território da UE, e mesmo no quadro da subsidiariedade, a Ajuda Humanitária é um Direito Humano oponível à UE.

Os princípios da Ajuda Humanitária da UE são os princípios de direito internacional, conforme os Arts. 214º do TFUE, 2º e 3º do TUE, e os mesmos princípios da Ajuda Humanitária internacional da CICV. Acrescem ainda um conjunto de princípios que resultam da prática da Ajuda Humanitária da UE. São eles os princípios da necessidade; transparência; flexibilidade; responsabilidade; «*do no harm*»; subsidiariedade; da racionalidade; sustentabilidade; planeamento; coordenação; resposta integrada; os princípios especiais da assistência alimentar (Art. 2º da Convenção da Assistência Alimentar); da saúde (qualidade da assistência; intervenções médicas com base nos resultados; da ação para garantir a recuperação rápida); do *Wash* (princípio da resposta integrada) e, por fim, o princípio da dignidade do Ser Humano. Quanto aos princípios que envolvem a Cláusula de Solidariedade, apesar de não se referir a eles expressamente, eles

são os consagrados nos Arts. 2º e 3º, e os princípios de direito internacional, já que a UE conforma a sua ação com o direito internacional.

Enquadrada no direito internacional, a Ajuda Humanitária da UE desenvolveu especiais particularidades próprias quanto à noção, através da determinação das causas e quanto aos princípios.

Em suma, a UE criou a Ajuda Humanitária de âmbito internacional (em Estados não membros), e desenvolve a Ajuda Humanitária de âmbito regional (da UE para com os Estados membros e entre estes).

Os desenvolvimentos legislativos quer nos Tratados (TUE e TFUE), quer em atos como Regulamentos e Decisões, já anteriormente referidos neste trabalho, destinados a Estados terceiros ou a Estados membros, permitem fundamentar a criação e o desenvolvimento de um direito da Ajuda Humanitária pela UE.

7.3 A Ajuda Humanitária da UE nos Estados Terceiros e no Território da UE. A Crise Económica e Financeira e a Crise Humanitária: Que respostas?

A UE desenvolveu a Ajuda Humanitária separando a ação externa (destinada aos Estados terceiros), da ação interna (destinada aos Estados membros).

Para a primeira situação, previu-se o Art. 214º, e para a segunda situação estipulou-se o Art. 222º, ambos do TFUE.

No contexto da Ajuda Humanitária aos Estados terceiros, a mesma compreende a assistência alimentar, de saúde, água, higiene, saneamento, assistência material, e a construção de abrigos.

A UE prevê a possibilidade de respostas de urgência aos Estados membros, através da Cláusula de Solidariedade e da Decisão do Conselho 2014/415/UE.

A Cláusula de Solidariedade até ao momento ainda não foi acionada e a DG ECHO não tem mandato para atuar no território da UE, embora podendo ser acionada a par de outros mecanismos para apoiar a ação da UE no território dos Estados membros.

Por outro lado, os Fundos criados para o território da UE (FEAD e FEAG), apesar de permitirem responder a situações de crises humanitárias, nomeadamente, no plano

alimentar, não permitem à UE e aos Estados definirem uma atuação pronta perante situações de urgência. Podem eventualmente reduzir os riscos ou os efeitos, mas atendendo aos critérios fixados que beneficiam os Estados membros mais ricos, tal não é expectável.

O Mecanismo de Proteção Civil permite atuar em conjunto com a Ajuda Humanitária. A coordenação de ambos os mecanismos permite uma resposta global e concertada.

Verifica-se o preconceito pela UE na utilização do termo *humanitário* para se referirem a situações de crises humanitárias na Europa, utilizando para a caracterização das mesmas situações, e noções terminológicas distintas.

A denominação diferenciada da mesma realidade pode determinar outros problemas oriundos do silenciamento e da omissão de atuação. Silenciar uma situação ou denominá-la com diferente designação pode permitir o errado enquadramento legal.

As crises económicas e financeiras e respetivas medidas de austeridade podem constituir causa de catástrofes. As crises humanitárias que resultam da perda de rendimentos, podem levar ao sofrimento físico e ao risco de vida. Estas crises são sobretudo crises alimentares, nutricionais e, no âmbito da saúde. Também estas crises podem exigir uma resposta rápida e urgente por parte das ONG's. A crise económica e financeira que afetou Portugal e Grécia transformou-se numa crise humanitária, como os números indicam (II, ponto 4). Por outro lado, a resposta à crise baseou-se na reação das ONG's que prestam apoio principalmente com doações de particulares e de empresas.

As organizações contactadas referiram que não tiveram qualquer apoio da UE⁴⁴² apesar das necessidades sentidas pela população para reduzir a fome (a crise é predominantemente alimentar e de saúde).

Perante o colapso deste apoio milhares de pessoas não conseguiriam sobreviver, uma vez que elas não possuem um mecanismo de pedido de ajuda rápido junto da UE. E não possuem porque não são uma entidade política.

Este cenário expressa uma realidade mais complexa, na medida em que a UE não consegue reduzir as assimetrias e os objetivos de crescimento económico não surtiram os efeitos desejados. Com efeito, continuam a aumentar as desigualdades na distribuição da riqueza. Estas desigualdades verificam-se entre Estados e entre grupos dentro do próprio Estado e constituem o maior travão à paz. Uma comunidade desigual é uma comunidade de fragilidades. Perante uma ameaça externa desintegrar-se-á com facilidade.

⁴⁴² Ver: Anexos.

7.4 A Ajuda Humanitária e os Desafios da UE: Perspetiva Crítica e Propostas

As mudanças sucedem-se, quer no plano económico, quer no plano político a nível internacional. Também as alterações climáticas são cada vez mais severas e provocam catástrofes naturais. Acrescem os conflitos armados que provocam elevado número de refugiados e o terrorismo, os quais não respeitam o DIH. Deixou de haver as formais declarações de guerra e a assistência às vítimas está cada vez mais comprometida perante a recusa dos Estados em cooperar na assistência e proteção. As causas das crises humanitárias são cada vez mais complexas e múltiplas.

É expectável perante a pobreza, o agravamento das crises humanitárias de causas variadas. Apesar da situação atual o Conselho de Segurança permanece em situação de bloqueio face ao poder da Rússia e da China. Perante a inércia do Conselho de Segurança e o aumento das tensões internacionais relativas à segurança, a UE é confrontada com a problemática da segurança, defesa e da Intervenção Humanitária. Perante os desafios da insegurança internacional, da militarização da Rússia, dos conflitos armados na Europa (Ucrânia), das tensões constantes provocadas pela Rússia com o objetivo de provocar instabilidade na Europa e redefinir o espaço de poder internacional, a par dos elevados números das migrações em direção à Europa, e do crime internacional que fomenta não só essas migrações como os conflitos armados, a UE terá de decidir sobre a criação de um exército europeu. Por um lado, está em causa a sua autonomia na defesa do seu território e perante as posições dos EUA, o qual decidiu já sobre a sua presença militar na Europa com a finalidade de proteger os aliados da OTAN em caso de ataque da Rússia ou de parceiros desta.

As falhas das estruturas institucionais da ONU, e o bloqueio do Conselho de Segurança, conduzem a prováveis Intervenções Humanitárias com a participação da UE, perante a necessidade de combater a violação de Direitos do Homem e massacres da população.

Não é possível negar as falhas do sistema de proteção internacional e a necessidade de apostar na segurança e em possíveis participações em conflitos. Não está posto de lado um conflito armado com implicações graves na Europa, pelo que são necessários meios, instrumentos e poder de decisão para proteger a população. Neste sentido é atual a seguinte afirmação:

- “ (...) a paz que agora conhecemos não é a que qualquer dos lados esperasse ou tivesse escolhido. Ao contrário da hegemonia, baseia-se não na força, mas na negação da força. Portanto, só pode ser eficazmente imposta a um nível muito elevado de violência potencial. Abaixo desta superestrutura, continuamos a viver tempos de perigo”⁴⁴³.

A conjuntura atual acarreta novas exigências humanitárias, uma vez que se espera o aumento do número de pessoas que necessitam de apoio e assistência para sobreviver, o aumento das migrações, problemas de segurança, instabilidade, de pobreza, e das crises alimentares e ambientais na Europa. Perante este cenário a UE deve reforçar o orçamento da Ajuda Humanitária, por um lado, e por outro lado, estabelecer critérios comuns para ações dentro e fora do território da UE. Assim, a noção de Ajuda Humanitária necessita de ser reformulada, no intuito de eliminar a distinção entre as causas. Por outro lado, devem ser criados mecanismos de resposta rápida através de Fundos acionados a pedido das próprias ONG´s, em vez de o pedido ficar na exclusiva decisão e vontade do poder político. A Ajuda Humanitária nos Estados membros e não membros não deve estar na dependência de pedidos do poder político.

É desejável, igualmente, uma maior coerência entre a teoria e a prática, ou seja, quando definida como Ajuda de curto prazo e é prestada Ajuda de longo prazo, nomeadamente, às crises esquecidas, através da criação de gabinetes permanentes e peritos sobre esta problemática está a transformar-se o âmbito da assistência numa forma de cooperação com a política interna do Estado. Pelo menos esse perigo existe.

A UE deve criar mecanismos de modo a gerir as relações com Estados não democráticos e com as ONG´s no âmbito da Ajuda Humanitária. A Ajuda Humanitária não pode ser usada por estes como uma forma de desresponsabilização da governação política. Com efeito, é importante criar mecanismos de responsabilização dos governantes sempre que perante uma catástrofe ela foi provocada por aqueles, os seus atos ou omissões contribuíram para os efeitos, e quando não permitiram a assistência a tempo. A criação de sanções continua a ser importante, mas é ainda insuficiente. Seria necessário p. ex. proibir negócios de políticos de Estados ditatoriais ou a circulação de dinheiro pelos canais europeus provenientes de Estados que recebem elevados montantes de Ajuda Humanitária da UE.

O panorama da Ajuda Humanitária está a mudar a nível global, com a ampliação das áreas de atuação. Esta ampliação é resultado do fim do Estado de Providência. Perante as

⁴⁴³ L. O´Connell, Robert: *História da Guerra. Armas e Homens*. Teorema, 1989, pág. 365.

necessidades e a urgência de prestar assistência, principalmente, alimentar e de saúde, as únicas respostas encontradas para assistir a população é a Ajuda Humanitária das ONG's, as quais encontram como principais financiadores os particulares e as empresas. A mudança política ideológica no sentido de esvaziar a solidariedade Estatal e enfraquecer o Estado social, abrindo caminho aos lucros dos grupos económicos conduz à fragilização da população a vários níveis, mas também conduz à pobreza, e esta constitui causa ou factor de agravamento das crises humanitárias.

As crises económicas, e as medidas de austeridade criaram não só uma crise humanitária apenas amenizada com as respostas das ONG's locais financiadas por particulares, como também criaram condições para maiores fragilidades e dificuldades da população para enfrentar quaisquer crises futuras. Com efeito, o problema subjacente a esta realidade é um problema grave de natureza democrática das instituições e da implementação de uma ideologia oposta à solidariedade que surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Serão imprescindíveis medidas de aprofundamento democrático na UE, que permitam maior igualdade entre os Estados, nomeadamente, alterando os critérios dos Fundos. Só assim se poderá evitar que as estruturas da UE sirvam como instrumento de uma nova forma de imperialismo e subalternização dos povos mais fragilizados (incluindo do ponto de vista do mercado, das instituições democraticamente débeis, instituições que não seguem o princípio da legalidade, da economia, da educação e índice de desenvolvimento humano).

Por outro lado, corresponde ao fim do Estado de Providência o alargamento do campo de ação da Ajuda Humanitária. Isto significa que a tendência de evolução é a da Ajuda Humanitária de âmbito privado, próximo da caridade (da moral particular). Esta realidade coloca novos problemas, nomeadamente, fazendo depender a resposta das condições económicas da população, dos interesses dos grupos mais ricos e da vontade individual de prestar assistência. Além disso, em caso de colapso da Ajuda é mais difícil encontrar apoios. Acresce que as crises podem ser acompanhadas da existência de negócios milionários (p. ex. no âmbito do futebol) que envolvem milhões de euros. Com efeito, é necessário um equilíbrio de ações. Este equilíbrio pressupõe a necessidade de criação de uma política nacional de Ajuda Humanitária com a introdução de regras obrigatórias de participação para um orçamento humanitário, p. ex. com uma percentagem proveniente dos negócios milionários. A Ajuda Humanitária deve ser uma política nacional e pública, a

qual deve ter um orçamento que permita doar bens e meios financeiros em caso de urgência. Criam-se, assim, formas de respeitar os Direitos do Homem.

Iniciámos este trabalho com referências à paz. Perante as circunstâncias atuais e reforçando a ideia de uma tensão permanente proveniente de crises alimentares, fome, insegurança, conflitos armados, migrações em contexto de fuga em massa, e perante o fracasso das políticas internacionais, da ONU, do Conselho de Segurança, e da UE no plano da ação externa, das ideologias dos mercados capitalistas, a verdade é que a paz que nos circunda é de grande fragilidade. É expectável uma crise humanitária na Europa de causas múltiplas, já que as ameaças (naturais ou humanas) são evidentes e as fragilidades das respostas também.

Surgem novamente vozes a autoproclamarem-se “*salvadores de crises*”, como aconteceu com os ditadores no século XX (Salazar conduziu Portugal a uma situação de pobreza estrutural, educacional e cultural; e Hitler eleito Homem do Ano pela revista *TIME* foi responsável por homicídios em massa, no decurso das tentativas de destruição de várias comunidades na Europa⁴⁴⁴. Este contexto foi acompanhado pela conivência das organizações, das elites académicas, e do silêncio da comunidade).

Tal como aconteceu em momentos determinantes da História, o futuro vai depender dos valores individuais, das capacidades éticas dos representantes nas várias instituições públicas, das ideologias no poder e da capacidade dos cidadãos não se deixarem silenciar perante o mundo caótico que lhes é apresentado como condição imutável.

Relembrar o passado neste trabalho tem uma razão especial, pois tal como é defendido por Alain Berthoz, neurocientista francês com vasta obra em neuropsicologia:

- “*A memória não existe para recordar o passado mas para antecipar o futuro. A memória é uma ferramenta de previsão*”⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Atualmente enquadradas como crimes de genocídio e contra a humanidade, conforme os Arts. 6º e 7º, respetivamente, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

⁴⁴⁵ Berthoz, Alain: *The Brain Sense of Movement (Perspectives in Cognitive Neuroscience)*. Set. 30, 2002.

BIBLIOGRAFIA

A. Burger, James: *International humanitarian law and the Kosovo crisis: Lessons learned or to be learned.* Revue Internationale de la Croix – Rouge, vol. 82, nº 837, 2000, págs. 129 - 146.

Abbott, Chris; Rogers, Paul; Sloboda, John: *As Ameaças do Mundo Actual.* Editorial Presença, 2007.

Aguirre, Mariano: *Investigación para la Paz: Un Cambio de Paradigma.* Manuel Pureza, José (organização): *Para uma Cultura da Paz.* Quarteto, 2001, págs. 23 a 27.

Altman, Jürgen; Fischer, Horst; Van der Graff, Henry: *Sensors for Peace, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).* ONU, 1998.

Alves, João Lopes: *Ética & Contrato Social,* Edições Colibri, 2005.

Anuchkin-Timofejev, A.: *Aid or Neocolonialism.* Novosti Press Agency Publishing House (Moscovo), 1975.

B. Lillich, Richrad: *Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria.* Zeitschrift fuer Auslaendisches öffentliches Recht und Voelkerrecht, 53, 3, 1993, págs. 557 - 575.

Baudrillard, Jean: *O Espírito do Terrorismo.* Campo das Letras, 2002.

Barrie, John: *Disarmament as Humanitarian Action From Perspective to Practice.* UNIDIR, Randin Editors, 2006.

Beigbeder, Yves: *The Role and Statues of International Humanitarian Volunteers and Organizations. The Right and Duty to Humanitarian Assistance.* Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Bertoncini, Yves: *European Solidarity in the Eurozone crisis: another Irish “success story”?* Notre Europe, 25.5.2012.

Bishara, Marwan: *Palestina, Israel. A Paz ou o Apartheid.* Terramar, 2002.

Bouchet – Saulnier, Françoise: *Dicionário Prático do Direito Humanitário.* Instituto Piaget, 1998.

Brauman, Rony: *A Acção Humanitária.* Instituto Piaget, 1997.

Brauman, Rony: *Os Dilemas da Acção Humanitária.* Editorial Teorema Lda, 2000.

Boniface, Pascal: *Guerras do Amanhã.* Editorial Inquérito, 2002.

Boniface, Pascal: *Dicionário das Relações Internacionais*. Plátano, 2001.

Bonner, David: *Managing Terrorism While Respecting Human Rights? European Aspects of the Anti – Terrorism Crime and Security Act 2001*. *European Public Law*, vol. 8, Issue 4, September 2002, págs. 497 - 568.

Borgers, Erik: *Hidden disaster*. Publications Office of the European Union, 2010.

Borton, John; Eriksson, John: *Assessment of the Impact and Influence of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Lessons from Rwanda*, 2004, disponível em www.um.dk .

Bothe, Michael; Kurzidem, Thomas; Macalister-Smith, Peter: *National Implementation of International Humanitarian Law Proceedings of an International Colloquium, June 17-9, 1988*. Martinus Hoff Publishers, 1988.

Brito, Wladimir; Pueyo Losa, Jorge (direção): *Conflitos Armados, Gestão Pós - Conflitual e Reconstrução*. Scientia IVridica, Andavira Editora, Universidade do Minho e Universidade de Santiago de Compostela, 2011.

Brownlie, Ian: *The Rule of Law in International Affairs*. International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

Budislav, M.: *Humanitarian Assistance*. Institute of International Law, Bruges Session, 2003, de 2.9.2003, disponível em: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/2003-bru_03_en.pdf

Cabecerans, Lopera: *The Rise of the Emerging Powers and Donors: enhanced multilateralism in humanitarian action? The case of Turkey*. *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, ISSN: 1885-289X, nº 11/2013, págs. 161 - 184.

Cahen, Alfred: *The Western European Union and Nato. Building a European Defence Identity Within the Context of Atlantic Solidarity*. *Brassey's Atlantic Commentaries* nº 2, 1989.

Campbell, Colm: *Peace and the laws of war: the role of international humanitarian law in the post - conflict environment*. IRRC, September, 2000, vol. 82, nº 839, págs. 627 - 649.

Castells; Manuel; Serra, Narcís: *Guerra e Paz no Século XXI. Uma Perspectiva Europeia*. Fundación CIDOB, 2003.

Changeux, Jean-Pierre (direção): *Uma Mesma Ética para Todos?*, Instituto Piaget 1997, pág. 142.

Charney, Jonathan: *Anticipatory Humanitarian Interventions in Kosovo*. American Journal of International Law, vol. 93, nº 4, 1999, págs. 838 a 841.

Chomsky, Noam: *Piratas e Imperadores. Velhos e Novos. O terror que nos vendem e o mundo real*. Publicações Europa- América, 2007.

Chomsky, Noam: *Poder e Terror*. Editorial Inquérito, 2003.

Chomsky, Noam: *O Novo Humanismo Militar*. Campo das Letras, 2001.

CICV: *Les Dimensions Inter-Nationales du Droit Humanitaire*. Instituto Henry Dunant, 1986.

CICV: *Think Differently. Humanitarian Impacts of the Economic Crisis in Europe*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2013, disponível em www.ifrc.org .

Comissão Europeia: *Europa 2000. Perspectivas para o Desenvolvimento do Território da Comunidade*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992.

Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document. Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe*, 2007, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Segurança Alimentar: Compreender e Enfrentar o Desafio da Pobreza*, disponível em www.europeaid.eu .

Comissão Europeia: *From A to Z. EU's Humnitarian Aid and ivil Protection Across The Globe*, disponível em www.bookshop.europa.eu .

Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu: *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. O Desafio Humanitário*, disponível em <http://ec.europa.eu> .

Comissão Europeia: *Helping Victims of Disasters and Conflicts and Protecting Those at Risk*, disponível em <http://ec.europa.eu> .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Resposta da UE a situações de fragilidade. Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz* 2007, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document, Children in Emergency and Crisis Situations* 2008, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta da União às catástrofes 2008*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Special Place for Children in the EU External Action 2008*, disponível em www.eur-lex.europa.eu

Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document, The European Union's Action Plan on Children's Rights in External Action 2008*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Humanitarian Protection. DG ECHO's funding guidelines 2009*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Communication From the Commission to the European Parliament and the Council on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Abordagem comunitária sobre a prevenção de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem 2009*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária 2010*, disponível em www.eur-lex.europa.eu.

Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas de ajuda humanitária e de protecção civil da União Europeia e sua aplicação em 2011*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Solidariedade Europeia com as Vítimas de Crises Humanitárias. A Ajuda Humanitária e a União Europeia 2011*, disponível em www.eur-lex.europa.eu.

Comissão Europeia: *Report from the Commission to the European Parliament and to the Council. Annual Report on the European Union's Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their Implementation in 2012*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Proposta de Decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia, da Convenção relativa à Assistência Alimentar 2012*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document on Humanitarian Wash Policy. Meeting the challenge of rapidly increasing humanitarian needs in Water, Sanitation and Hygiene (WASH) 2012*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Commission Staff Working Document. EU Host Nations Support Guidelines* 2012, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Política Europeia de Vizinhaça: rumo a uma Parceria reforçada* 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Relatório anual sobre as políticas da União Europeia em matéria de ajuda humanitária e de proteção civil e respetiva execução* em 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *DG ECHO Thematic Policy Document nº 1. Humanitarian Food Assistance, From Food Aid to Food Assistance* 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Melhorar a nutrição materna e infantil no âmbito da assistência externa: quadro estratégico da UE* 2013, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Evaluation of the Implementatation of the European Consensus on Humanitarian Aid, Final Report* 2014, disponível em www.bookshop.europa.eu

Comissão Europeia: *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Elementos para uma estratégia regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Da'esh* 2015, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *European Report on Development 2015. Combining Finance and Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda*, disponível em www.erd-report.com/erd/report_2015/ERD_Report_En_web_Def.pdf .

Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Quadro de ação de Hyogo pós – 2015: gerir os riscos e criar resiliência* 2014, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Comissão Europeia: *Special Eurobarometer 434, Humanitarian AID Report*, 2015, disponível em <http://ec.europa.eu> .

Comissão Europeia: *The European Year for Development – Citizen's views on Development, Cooperation and Aid. Special Eurobarometer 421*, 2015, disponível em <http://ec.europa.eu> .

Comissão Europeia: *Special Eurobarometer 433, Civil Protection* 2015, disponível em www.bookshop.europa.eu .

Comissão Europeia: *Evaluation of the Pilot Action of EU Aid Volunteers- Final Report*, 2014, disponível em <http://ec.europa.eu> .

Conselho da União Europeia: *EU Guidelines Human Rights and International Humanitarian Law* 2009 disponível em www.consilium.europa.eu .

Conselho da União Europeia: *Council Conclusions on the Development of the External Dimension of the European Programme for Critical Infrastructure Protection, Justice and Home Affairs*, disponível em www.consilium.europa.eu .

Conselho da União Europeia: *Council Conclusions on a Community Framework on Disaster Prevention Within the EU, Justice and Home Affairs Council meeting* 2009, disponível em www.consilium.europa.eu .

Conselho da União Europeia: *Conclusions on Innovative Solutions for Financing Disaster Prevention, Justice and Home Affairs Council meeting* 2010, disponível em www.consilium.europa.eu .

Conselho da União Europeia: *Draft Council Conclusions on Psychosocial support in the event of emergencies and disasters* 2010, disponível em www.consilium.europa.eu

Conselho da União Europeia: *Council Conclusions on Further Developing Risk Assessment for Disaster Management Within the EU, Justice and Home Affairs, Council meeting* 2011, disponível em www.consilium.europa.eu .

Conselho da União Europeia: *Council Conclusions on Integrated Flood Management Within the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting*, 2011, disponível em www.consilium.europa.eu .

Costa, Jean-Paul: *On the Legimacy of the European Court of Human Rights' Judgments*. *European Constitutional La Review*, 7: 173-182, 2011, págs. 173 a 182.

Curtis, Devon: *Overseas Development Institute Report. Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. Report of the Conference Organized bu ODI, Polis at the University of Leeds and CAFUD Londres, 2001.

Daehnhardt, Patricia: *A Parceria União Europeia-NATO: A persistência de uma Relação Complexa*. IDN, Nação e Defesa, Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 46 –69.

DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 7, Health, Consolidated Humanitarian Health Guidelines*, 2014, disponível em <http://ec.europa.eu/echo/>

DG ECHO: *Thematic Policy Document n° 3, Cash and Vouchers. Increasing Efficiency and Effectiveness Across all Sectors* 2013, disponível em em <http://ec.europa.eu/echo/>

Dahrendorf, Ralf: *Reflexões sobre a Revolução na Europa*. Gradiva, 1993.

Dal Santo, Elena: *How the War on Terrorism Affected Migration Policies in Europe in the Aftermath of 9/11: EU Reaction in Comparison with Italian Response*. Pace diritti umani, Centro Diritti Umani Università di Padova, 2012, págs. 75 - 94.

De Jesus Ferreira, Alves: *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada e Protocolos Adicionais Anotados*. Legis Editora, 2008.

De Quadros, Fausto; Gonçalves Pereira, André: *Manual de Direito Internacional Público*. Edições Almedina, 1997.

De Sousa e Castro Teixeira Fernandes, José Pedro: *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*. Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

De Sousa Santos, Boaventura (organização): *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*. Edições Afrontamento, 2005.

De Torrenté, Nicolas: *Humanitarian AID and Intervention: The Challenges of Integration. Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise*. Ethics & International Affairs 18, nº 2, 2004.

De Vasconcelos, Álvaro (coordenação): *Valores da Europa. Identidade e Legitimidade*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Principia, 1999.

De White, Bruno: *Human Rights is not a Policy. Information: A New Field of Cooperation between Non-Governmental Organisations and the European Union*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European Commission, Common Service for External Relations, 2002.

Del Valle, Alexandre: *Guerras Contra a Europa; Bósnia-Kosovo-Chechénia*. Hugin Editores, 2001.

Delgado, Isabel: *La Contribución de la Unión Europea a la Reconstrucción de Kosovo: Un Balance a la luz de la cuestión territorial*, em Pereira, Maria da Assunção Vale; Iglesias; María Teresa Ponte (Coordenadoras): *Conflitos Armados, Gestão Pós – Conflitual e Reconstrução*. I Encontro Luso – Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Scientia IVridica, 2011, págs. 703 a 727.

Deyra, Michel: *Direito Internacional Humanitário*. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/DIHDeyra.pdf>

Dingott Alkopher, Tal: *Fighting for Rights. From Holy Wars to Humanitarian Military Interventions*. Ethics and Global Politics, 2014.

Domingos, Lopes: *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?*. Campo das Letras, 1ª edição, julho de 2008.

Donini, Antonio; Minear, Larry: *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power and Perceptions*. Feinstein International Center, 2006.

Do Vale Pereira, Maria de Assunção: *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra Editora, 2009.

Do Vale Pereira, Maria da Assunção: *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra Editora, 2014.

Do Vale Pereira, Maria da Assunção: *Reflexões em Torno da Privatização dos Conflitos Armados. Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda. Volume V*. Coimbra Editora, 2012, págs. 355 - 381.

Dreyfug, François – George; Marx, Roland; Poidevim, Raymond: *História Geral da Europa, 3. De 1789 aos nossos dias*, Publicações Europa América, 1996, págs. 470 e 471.

Duarte, Maria Luísa: *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, 2010.

Dutli, Maria Teresa: *National Implementation Measures of International Humanitarian Law: Some Practical Aspects*. Yearbook of International Humanitarian Law, The Hague, Asser Press, 1998, págs. 245 - 261.

E. M. Machado, Jónatas: *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra Editora, 2013.

E. M. Machado, Jónatas: *Direito da União Europeia*. Coimbra Editora, 2010.

Estrada, Isabel: *De Vestefália ao Projecto Pós-Nacional. Porque uma cultura de Paz só é possível pela criação de um novo contrato social*. Manuel Pureza, José (organização): *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto, 2001.

Evans, Gareth; Sahnoun, Mohamed: *The Responsibility to Protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001, disponível em <http://www.idrc.ca> .

Evans, Andrew: *Regional Dimensions to European Governance*. International and Comparative Law Quarterly, vol. 52, January 2003, págs. 21 - 51.

EUPRHA: *The State of Art of Humanitarian Action. A Quick Guide on the Current Situation of Humanitarian Relief, its Origins, Stakeholders and Future*, disponível em <http://hamap.euprha.org> .

EUPRHA: *European MAP of Humanitarian Action*, disponível em <http://hamap.euprha.org> .

Farr, Vanessa: *Scared Half to Death: The Gendered Impacts of Proliferating Small Arms*. Contemporary Security Policy, vol. 27, nº 1 (April 2006), págs. 45 - 59.

FRA: *Severe Labour Exploitation: Workers Moving Within or into European Union. States 's obligations and Victims ' Rights*, disponível em www.fra.europa.eu .

Franco, José Eduardo; Cieszynska, Béata; Pinheiro, Teresa: *Repensar a Europa. Europa de Longe, Europa de Perto*. Gradiva Publicações, 2013.

Fernandes, António José: *Conflitos e Paz Mundial. A importância da ONU*. Quid Juris, 2011.

Ferreira de Almeida, Francisco: *O Princípio da Não Ingerência e o Direito Internacional Humanitário*. Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXI, 1995, págs. 373 – 399.

Ferreira Nunes, Isabel: *O Futuro da Segurança e Defesa Europeia. Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa*. IDN Nação e Defesa: Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 150 - 187.

Fonseca, Maria Lucinda; Góis, Pedro; Marques, José Carlos; Peixoto, João (organização): *Migrações na Europa e em Portugal. Ensaio de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*. Edições Almedina, 2013.

Freitas do Amaral, Diogo: *Do 11 de Setembro à Crise do Iraque*. Bertrand Editora, 2003.

Frerks, Georg; Hilhorst, Dorothea: *Evaluation of Humanitarian Assistance in Emergency Situations*. New Issues in Refugee Research, Working Paper nº 56, Disaster Studies, Wageningen University, The Netherlands, 2012, disponível em <http://www.unhcr.ch> .

Galtung, J.: *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. International Peace Research Institute, Oslo, 1996.

Gelsdorf, Kirsten: *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*. OCHA, Occasional Policy Briefing Series, nº 1, 2010, disponível em www.reliefweb.int .

Giddens, Anthony: *O Mundo na Era da Globalização*. Editorial Presença, 2005.

Gomes Canotilho, José Joaquim: *Nova Ordem Mundial e Ingerência Humanitária (Claros- Escuros de um Novo Paradigma Internacional)*. Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXI, 1995, págs. 1- 24.

Gorjão- Henriques, Miguel: *Direito Comunitário*. Edições Almedina, 2005.

Gray, John: *Al-Qaeda e o Significado de Ser Moderno*. Relógio d'Água, 2003.

Greenwood, Christopher: *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*. Yearbook of International Humanitarian Law, The Hague, Asser Press, 1998, págs. 3 - 34.

Guerra Martins, Ana Maria: *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*. Edições Almedina, 2004.

Guerra Martins, Ana Maria: *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Edições Almedina, 2012.

Guerra Martins, Ana Maria: *Manual de Direito da União Europeia*. Edições Almedina, 2014.

H. Hoffman, Michael: *Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for “interventional armed conflict”*. Revue Internationale de Croix - Rouge, vol. 82, nº 837, 2000, págs. 193 - 204.

Hakimi, Monica: *Toward a Legal Theory on the Responsibility to Protect*. 39 Yale Journal of International Law, 2014, págs. 245 - 281.

Hans – Peter, Gasser: *Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law. An enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilins to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals?.* Zeitschrift fuer Auslaendisches Oeffentliches Recht und Voekerrecht, Jaht 56, Heft 4, 1996, págs. 870 - 904.

Hartwig, Ines; Nicolaidis, Phedon: *Elusive Solidarity in an Enlarged European Union*, disponível em <http://www.eipa.nl> .

Henkin, Louis: *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention*, American Journal of International Law, vol. 93, nº 4, 1999, págs. 824 - 828.

Henckaerts, Jean-Marie: *Study on customary rules of international humanitarian law: Purpose, coverage and methodology*. Revue Internationale de La Croix - Rouge, vol. 81, nº 835, 1999, págs. 660- 668.

Herby, Peter: *Arms availability and the situation of civilians in armed conflict*. Revue Internationale de La Croix - Rouge, vol. 81, nº 835, 1999, págs. 669 - 672.

Hermet, Guy: *História das Nações e do Nacionalismo na Europa*. Editorial Estampa, 1996.

Higgins, Rosalyn: *The ICJ, The ECJ, and the Integraty of International Law*. International and Comparative Law Quarterly, vol. 52, January 2003, págs. 1 - 20.

Howard, Michael: *A Invenção da Paz. Reflexões sobre a Guerra e a Ordem Internacional*. Guimarães Editores, 2004.

Hochrainer-Stigler, Stefan; Linnerroth-Bayer: *Reforming the European Union Solidarity Fund. Improving its Solidarity, Robustness and Efficiency from a Risk-based Perspective.* International Institute for Applied Systems, Analysis, (IIASA), Austria, disponível em www.iiasa.ac.at .

ICRC: *150 Years of Humanitarian Action.* International Review of the Red Cross. Humanitarian Debate: Law, Policy, Action. Vol. n° 888, 2012.

Istrefi, Kushtrim: *Azemi v Serbia: Discontinuity of Serbia's de jure Jurisdiction Over Kosovo.* *European Human Rights Law Review.* Sweet&Maxwell, Issue 4, 2014.

J. Dunah, W.: *The Evaluation of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis.* St Martin's Press, 1993.

J. Fenrick, W.: *The Law Applicable to Targeting and Proportionality After Operation Allied Force: A view from the Outside.* *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 3, 2000, págs. 53 - 80.

Jacques, Martin: *Quando a China mandar no Mundo. O Fim do Mundo Ocidental e o Nascimento de uma Nova Ordem Global.* Temas e Debates, 2013.

Judd, Tony: *Pós-Guerra. História da Europa desde 1945.* Edições 70, 2009.

K. Kleffner; Jann, Zegveld: *Establishing an Individual Complaints Procedure for Violations of International Humanitarian Law.* *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 3, 2000, págs. 384 - 401.

Kalshoven, Frits: *The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: From Tiny Seed to Ripening Fruit.* *Yearbook of International Humanitarian Law*, The Hague, Asser Press, 1999, págs. 3 - 62.

Keating, Maria; Macedo, Ana: *Europa em Questão. Questões sobre Justiça.* Universidade do Minho, 17/2, *Revista do Centro de Estudos Humanitários*, 2003.

Kyriaku, Tania: *The impact of the EU Charter of Fundamental Rights on the EU system of protection of rights: much about nothing?.* *Web Journal of Current Legal Issues*, 5, 2001, <http://webjcli.ncl.ac.uk/20001/issue5/>.

Krähenbühl, Pierre: *Conflict in the Balkans: Human tragedies and the challenge to independent humanitarian action.* *Revue Internationale de la Croix – Rouge*, vol. 82, n° 82, n° 837, 2000, págs. 11 - 30.

Kofi Abiew, Francis: *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention.* Kluwer Law International, 1999.

Kolb, Robert: *Droit humanitaire et opérations de paix internationales.* Helbing & Lichtenhahn. *Collection de droit international public*, 2008.

Konstadinides, Theodore: *Civil Protection in Europe and the Lisbon “solidarity clause”*, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2011:3, disponível em <http://uu.diva-portal.org> .

Konstadinides, Theodore: *Evidence on the Government’s Review of the Balance of Competences Between the United Kingdom and the European Union. Foreign Policy Report.* University of Surrey, disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224408/evidence-theodore-konstadinides.pdf .

Kundnani, Hans: *Europe’s Strategic Dilemmas.* IDN, Nação e Defesa, Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 34 - 43.

Küng, Hans: *Projecto para uma Ética Mundial.* Instituto Piaget, 1990.

L. O’Connell, Robert: *História da Guerra. Armas e Homens.* Teorema, 1989.

L. Tomé, Luís: *Novo Recorte Geopolítico Mundial.* EDIUAL, 2004.

Laureano, Abel; Rento, Altina: *O Grande Desafio da Segurança e Defesa da União Europeia. Da Comunidade Europeia de Defesa à Política Comum de Segurança e Defesa. A Segurança e Defesa no Processo de Integração Europeia: A Cooperação Estruturada Permanente.* Almeida & Leitão, 2011.

Lopes, Domingos: *Direitos Humanos em Questão. Dever de Ingerência Humanitária?.* Campos das Letras, 2008.

Lopes Porto, Manuel; Anástácio, Gonçalo (coordenadores): *Tratado de Lisboa, Anotado e Comentado.* Edições Almedina, 2012.

Lopes Porto, Manuel; Tavares Ribeiro, Maria Manuela; Moreira Barbosa de Melo, António (organização): *Portugal e a Construção Europeia.* Edições Almedina, 2003.

Lucarelli, Sonia: *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A political Failure in Search of a Scholarly Explanation.* Kluwer Law International, 2000.

M. Dershowitz, Alan: *Why Terrorism Works. Understanding the Threat, Responding to the Challenge.* Yale University Press, 2002.

M. Queiroz, Cristina: *O Direito de Intervenção Humanitária: Um Novo Paradigma do Direito Internacional ?.* Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Martim de Albuquerque. Coimbra Editora, 2010, págs. 390 e ss.

M. Young, Robert; Molina Maria: *IHL and Peace Operations: Sharing Canada’s lessons from Somalia.* Yearbook of International Humanitarian Law, The Hague, Asser Press, 1998, págs. 362 - 370.

Macalister – Smith, P.: *Protection de la Population Civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre.* Revenue Internationale du CICR, n° 791, 1991 (set/out), págs. 464 - 484.

Martino, Antonio - Maria: *The Mutual Assistance and Solidarity Clause. Legal and Political Challenges of an Integrated EU Security System.* European University Studies, PL Academic Research, 2014.

McCoubrey, Hilaire: *International Humanitarian Law.* 2° ed., 1998.

Mégevand Roggo, Béatrice: *After the Kosovo Conflict, a genuine humanitarian space: A utopian concept requirement?.* Revue Internationale de la Croix – Rouge, vol. 82, n° 837, 2000, págs. 31 - 47.

Meliksetian, Lucy: *The European Union: Humanitarian Assistance and Food Aid in Developing Nations.* Issue-Specific Briefing Paper, Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, University of Denver, 2011.

Meron, Theodore: *The Continuing Role of Custom in the Formation of International Humanitarian Law.* American Journal of International Law, vol. 90, n° 2, 1996, págs. 238 - 249.

Meron, Theodore: *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law.* Clarendon Paperbacks, 1991.

Michael Reisman, W.: *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention.* American Journal of International Law, vol. 93, n° 4, 1999, págs. 824 - 827.

Mieko Morikawa, Márcia: *Da Good Governance da Assistência Humanitária. Contributo para a Fundamentação Jurídica do Direito Humano à Assistência Humanitária no Âmbito Jurídico-Internacional da Good Governance.* Tese de Doutoramento, Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010.

Milza, Pierre: *As Relações Internacionais de 1918 a 1939.* Nova Biblioteca, edições 70, 1995, págs. 32 a 41

Miola, Apollonia; Paccagnan, Vani; Papadimitriou, Eleni; Mandrici, Andrea: *Climate Resilient Development Index: Theoretical Framework, Selection Criteria and fit – for – purpose indicators,* 2015, disponível em <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/lb-na-26587-en-n.pdf> .

Myrdal, Sara; Rhinard, Mark: *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter a Effective Tool? An Analysis of Article 222° of the Treaty on the Functioning of the European Union.* Swedish Institute of International Affairs, UL Papers n° 2, 2010.

Moir, Lindsay: *The Historical Development of the Application of Humanitarian Law in Non – International Armed Conflicts to 1949*. International and Comparative Law Quarterly, vol. 47, part. 2, 1998, págs. 337 - 361.

Moita, Luís: *Uma Releitura Crítica do Consenso em torno do Sistema Vestefaliano*. Universidade Autónoma de Lisboa, ISSN: 1647 – 7251, Vol. 3, nº 2 (outono 2012), págs. 17 a 43.

Moreau Defarges, Philippe: *Para Onde Vai a Europa?*. Instituto Piaget, 2006.

Moreira, Adriano (direção); Martins Branco, Carlos; Proença Garcia, Francisco; Santos Pereira, Carlos: *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Fundação Mário Soares, 2010.

Moreira, Adriano: *Teoria das Relações Internacionais*. Edições Almedina, 2011.

Mota de Campos, João: *Organizações Internacionais. Teoria Geral, Estudo Monográfico das Principais Organizações Internacionais de que Portugal é Membro*. Coimbra Editora, dezembro 2010.

Moreira, Vital; M. Moura Ramos, R.; e AAVV: *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Coimbra Editora, 2001.

Moura Ramos, Rui Manuel: *Estudos de Direito da União Europeia*. Coimbra Editora, 2013.

Nair, Samir; Morin, Edgar: *Uma Política de Civilização*. Instituto Piaget, 1997.

NGO Voice: *Disaster Risk Reduction, DRR and Development Post - 2015*, disponível em www.ngovoice.org .

Nobre, Fernando: *Humanidade. Despertar para a Cidadania Global Solidária*. Temas e Debates, 2009.

Noronha Rodrigues, José: *A Identidade e (des)identidade dos Valores Europeus*. Datajuris, 2010.

OCDE: *Aid Activities in Europe and Oceania 1997-1998*. Creditor Reporting System Organization for Economic Co-Operation and Development, disponível em www.oecd.org

Oeter, Stefan: *Civil War, Humanitarian Law and the United Nations*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Kluwer Law International, vol. 1, 1997, págs. 195 - 230.

Oliveira Pais, Sofia (coordenação): *Fundamentos de Direito da UE*. Edições Almedina, 2013.

ONU: *Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary - General*, 2009, disponível em www.un.org .

ONU: *La Protection Juridique Internationale des Droits de L'Homme dans les conflits armés*. Publications des Nations Unies, n° F. 11. XIV, 2011, pág. 12.

Pantazis, Gordon e D. and Levitas R.: *Poverty and Social Exclusion in Britain*. The Policy Press, Bristol, 2006.

Parlamento Europeu: *The Challenge of Coordinating European Development Policies Fragmentation, a disaster?* Disponível em www.europarl.europa.eu .

Parlamento Europeu: *Livro Verde sobre os Seguros contra Catástrofes Naturais ou de Origem Humana*, disponível em www.eur-lex.europa.eu .

Parlamento Europeu: *Relatório Anual 2008 relativo aos direitos do Homem no mundo e à política da UE nesta matéria*. JOUE C212 E/60, de 5.8.2010, disponível em www.wur-lex.europa.eu .

Passant, Victoria: *The Greek Lakes Refugee Crisis and the Dilemma of Contemporary Humanitarianism*. Polis Journal Vol. 2, University of Leeds, 2009.

Pereira da Costa, José: *Europa. Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? O contributo do processo europeu para a “governança” global*. Cascais Editora, 2012.

Pezarat Correia, Pedro: *Velhas e Novas Cartografias dos Conflitos*. Manuel Pureza, José (organização): *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto, 2001.

Piçarra, Nuno: *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa - Aspectos Centrais*. Edições Almedina, 2013.

Pinto; Maria do Céu (coordenação): *O Islão na Europa*. Prefácio, 2006.

Pinto Pereira, António: *Um Novo Conceito Estratégico para a Europa. Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa*. IDN Nação e Defesa: Reflexões sobre a Europa, n° 137, págs. 188 - 202.

Phillips, Melanie: *Londonistão. Como na Grã – Bretanha Se Vive um Clima de Terror*. Alêtheia Editores, 2008.

Pojman, Louis: *Terrorismo, Direitos Humanos e a Apologia do Governo Mundial*. Editorial Bizâncio, 2007.

Politakis, G. P.: *Enforcing International Humanitarian Law: The Decision of the Appeals Chamber of the War Crimes Tribunal on the Dusko Tđić Case (Jurisdiction)*. Austrian Journal of Public and International Law, Wien Springer – Verlag, vol. 52, n° 2, 1997, págs. 283 - 330.

- Provost, René:** *International Human Rights and Humanitarian Law*. Cambridge University Press, 2002.
- Pureza, José Manuel:** *Para uma Cultura da Paz*. Quarteto Editora, 2001.
- Pureza, José Manuel:** *O Património Comum da Humanidade: Rumo a um direito internacional da solidariedade?*. Centro de Estudos Sociais, Edições Afrontamento, 1998.
- Raimundo, Isabel:** *Imperativo Humanitário e Não Ingerência. Os novos desafios do Direito Internacional*. Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 1999.
- Rangel de Mesquita, Maria José:** *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*. Edições Almedina, 2011.
- Rangel de Mesquita, Maria José:** *Justiça Internacional. Lições, parte I*. AAFDUL, 2010.
- Ribeiro Gameiro, António:** *O Papel dos Parlamentos Nacionais na UE*. Coimbra Editora, 2012.
- Roberts, Adam:** *The So - Called Right of Humanitarian Interventions*. Yearbook of International Humanitarian Law, vol. 3, 2000, págs. 3 - 52.
- Rottensteiner, Christa:** The denial of humanitarian assistance as a crime under international law. IRRC, vol. 81, nº 835 September, 1999, págs. 555 - 582.
- S. Nye, Joseph:** *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*. Gradiva, 2002.
- Sabatier, Gérard (coordenação):** *Lieux de Pouvoir, Europe XV – XX Siècles*, 1998.
- Sande, Paulo:** *Política Europeia de Vizinhaça: Onde se Joga o Futuro da Europa*. IDN Nação e Defesa: Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 88 - 99.
- Santos, J. Loureiro:** *Incursões no Domínio da Estratégia*. Fundação Calouste Gulbenkian, págs. 197 e 198.
- Scheuer, Michael:** *Orgulho Imperial. Porque está o Ocidente a perder a guerra contra o Terrorismo*. Edições Sílabo, 2005.
- Schwindt, Manijeh; R. Maschky:** *Aid, Natural Disasters and the Samaritan's Dilemma*. Policy Research Working Paper, The World Bank, 2009.
- Sebestyen, Victor:** *Revolução 1989. A Queda do Império Soviético*. Editorial Presença, 2009.
- Shiujji, Aleena:** *Do No Harm: Not an Ideology but a Cornerstone of Good Humanitarian Practice*. Human Welfare 1, págs. 117 - 128.

Silva Carreira, José Manuel: *O Direito Humanitário. As Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*. Cadernos Navais nº 11, outubro-dezembro 2004.

Silva, Joaquim: *Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional – Homenagem ao «Professor António Romão»*. Edições Almedina, 2012.

Singer, Peter: *Um Só Mundo. A ética da globalização*, Gradiva, 2004, pág. 176.

Soussan, Judith: *MSF and Protection Pending or Closed?*. Médicos sem Fronteiras, 2008.

Squarritto, Theresa; Jönsson, Christer; Tallberg, Jonas; Sommerer, Thomas: *Explaining the Transnational Design of International Organizations*. International Organization, vol. 68, nº 4, 2014, págs. 714 - 774.

Tavares Ribeiro, Maria Manuela: *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Quarteto, 2002.

Tawil, Sobhi: *International Humanitarian Law and Basic Education*. Revue Internationale de la Croix – Rouge, vol. 82, nº 839, 2000 págs. 581 - 600.

TEDH: *Armed Conflicts*. Factsheet, June 2015, disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Fs_Armed_Conflict_ENG.pdf

Tiilikainen, Teija: *The Mutual Assistance Obligation in the European Union's Treaty of Lisbon*. Publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2008.

Tomé, Luís: *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. EDIUAL, 2004.

Torres, José: *Terrorismo Islâmico, Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional*. UAL, CIDED, 2009.

UNICEF: *The State of Children in Greece, 2012, Report*, disponível em http://www.kalaminet/2013/cosmos/unicef_kidsGreece_2012.pdf.

Vasconcelos, Álvaro (coordenação): *Valores da Europa. Identidade e Legitimidade*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Principia, 1999, pág. 36.

Vieira de Andrade, José Carlos: *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Edições de Almedina, 2009.

Vinuesa, Raúl Emilio: *Interface, Correspondence and Convergence of Human Rights and International Humanitarian Law*. Yearbook of International Humanitarian Law. The Hague, Asser Press, 1998, págs. 69 - 112.

Wattz, Kenneth: *Teoria das Relações Internacionais*. Gradiva, 2002.

Weller, Marc: *Peace – Keeping and Peace – Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina*. Heidelberg Journal of International Law, 1996, págs. 70 - 177.

Welsh, Jennifer: *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford University Press, 2004.

Wiebalck, Alison: *International Humanitarian Law and the ICRC in the Republic of the Sudan*. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 36, nº 2, 2003, págs. 198 - 216.

Williams, Anthea: *Dilemmas of Humanitarian Assistance: don't shoot the messenger - aid workers' perspectives and practice on working with security*. Policy Briefing Paper 18, International NGO Training and Research Centre.

Witney, Nick: *Europe's Need for New Global Strategy*. IDN, Nação e Defesa, Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 10 - 13.

Zandee, Dick: *Europe's Security Upside Down*. IDN, Nação e Defesa, Reflexões sobre a Europa, nº 137, págs. 14 - 33.

ANEXOS

ECHO-A5@ec.europa.eu

11/05

Dear Mrs. Monteiro,

The Solidarity Clause has not been invoked to day.

Council Decision 2014/415/EU on the arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause adopted on 24 June 2014 establishes a formal operational mechanism, which is applied when in the event of a disaster or terrorist attack the affected Member State invokes the solidarity clause if it considers that the crisis clearly overwhelms the response capabilities available to it.

I hope this is helpful. Please don't hesitate to contact us for further details.

Best regards,

**European Commission
Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection
ECHO A5 - Civil Protection Policy**

**L-86 07/009
B-1049 Brussels/Belgium
Tel. [\(+32\)2-295 84 28](tel:+3222958428)**

Dear Ms. Susana,

Your query was redirected to Emergency Response Co-ordination Centre. Most answers you can find on ECHO website and on ERCC portal. Please note that, civil protection assistance and humanitarian aid are two different entities and DG ECHO – humanitarian aid has no mandate to act on EU territory.

Best regards

Karel Sikl

ECHO Duty Officers

European Commission
Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection
Emergency Response Coordination Centre – ERCC

Rue de la Loi 86
B-1040 Brussels/Belgium
Tel.: +32-229 21112
Fax.: +32-229 86651

ECHO-ERCC@ec.europa.eu

Susana Monteiro <>

Caritas Hellas

Maristella Tsamatropoulou <maristella@caritas.gr>

9 de junho de 2015 às
09:16

Para: susana monteiro

Dear Suzana,

Greetings from Athens. Unfortunately, for the moment, our NGO-Caritas Hellas did not received any kind of donation from European Union. However, Caritas Hellas with others NGOs has applied for some programs funded by E.U and we are waiting a positive outcome. Thank you for your interest

Best,

Maristella Tsamatropoulou

Susana Monteiro >

Fw: Question about donors and aid: > From: Susana Monteiro>

Lise Boudreault <lboudreault@icrc.org>

11 de junho de 2015 às 10:07

Para: Susana Monteiro <>

Cc: Sophie Grand <sgrand@icrc.org>, Damian Noble <dnoble@icrc.org>

Dear Susana,

Many thanks for the query that you addressed to the ICRC. It has been passed to my unit which is in charge of the donor relationship with the European Commission.

The value of European Commission contributions to the ICRC is published in the ICRC Annual Report, showing that ECHO is by far the largest Commission donor to the ICRC, with all contributions in cash, no goods. Here attached is a 2-page extract of the relevant pages from the ICRC's 2014 Annual Report.

A full PDF copy of the ICRC's 2014 Annual Report (622 pages) is available here:

https://app.icrc.org/files/2014-annual-report/files/2014_annual_report.pdf

ICRC Annual Reports for recent years are available online here:

<https://www.icrc.org/en/document/ICRC-annual-report-2014>

An interesting visual overview of ICRC's worldwide operations presented on a global map is available here. Click on the tab entitled "Expenditure in KCHF" to see the relative size of each country operation. In this view one can also see how few operations the ICRC has in continental Europe. Ukraine is in fact the only "operational" operation in Europe, with the other sites such as London, Paris and Brussels being effectively representational offices.

<http://www.icrcproject.org/app/2014-annual-report-map/>

The ICRC does not publish a breakdown per country for each donors contribution, however ECHO itself does publish a listing on its website a list of agreements, sorted by humanitarian organisation (beneficiary of ECHO's funding), over the last 10 years, with a reference to the country of operation, the subject of the grant and the amount funded by the EU. The ICRC is listed under its French acronym CICR-CH.

http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid/grants-and-contributions_en

Good luck with your research.

Lise S. Boudreault
CICR Chef d'unité
Division des ressources extérieures
41.22.730.3400



Before printing think about the Environment.

----- Forwarded by Thierry Lucotte/FAD_SERV/GVA/ICRC on 09.06.2015 14:47 -----

From: webmaster@icrc.org
To: webmaster@icrc.org
Date: 08.06.2015 17:19
Subject: Question about donors and aid: > From: Susana<

2-page extract from 2014 ICRC Annual Report.pdf
66K

Susana Monteiro

question, aid

FEBA-Patrick Alix <feba@eurofoodbank.org>
Para: Susana Monteiro <>
Cc: FEBA-Patrick Alix <feba@eurofoodbank.org>

9 de junho de 2015 às 08:01

Hello,

Most of our members are part of the organisations which distribute the EU Food Aid Program (FEAD) to deprived people.

FEBA does not receive grant or subsidy from the EU

Hope this helps

Patrick ALIX

From: [Susana Monteiro](#)
Sent: Monday, June 08, 2015 4:37 PM
To: feba@eurofoodbank.org
Subject: question, aid

Ce courrier électronique ne contient aucun virus ou logiciel malveillant parce que la protection [Antivirus avast!](#) est active.

Susana Monteiro <>

questão sobre doações, contribuições...

Cáritas Portuguesa <caritas@caritas.pt>
Para: Susana Monteiro <>

9 de junho de 2015 às 14:59

Exma. Senhora Susana Monteiro,

Agradecemos o seu contacto e informamos que a Cáritas Portuguesa não recebe qualquer contribuição da União Europeia para a sua atuação humanitária no mundo. A nossa ação é realizada em exclusivo por donativos particulares ou coletivos. A atuação no âmbito europeu é desenvolvida na esfera da Direção Geral ECHO que, através de uma contratualização (framework partnership agreement) disponibiliza apoios. Temos equacionado esta possibilidade mas ainda não nos foi possível reunir as condições para avançar. Ao nível da Cáritas no mundo, sabemos que algumas das nossas congéneres têm esse tipo de apoios (<http://www.caritas.eu/functions/humanitarian-coordination/relations-with-echo>). Em Portugal, apenas algumas ONGD estão ao abrigo deste tipo de contratualização (www.plataformaongd.pt):

Esperamos que a informação seja útil. Com os melhores cumprimentos,

Cáritas Portuguesa

Praça Pasteur nº 11 2º Esq. 1000-238 Lisboa

Tel: 218 454 220

Fax: 218 454 221

www.caritas.pt

De: Susana Monteiro

Enviada: segunda-feira, 8 de Junho de 2015 15:33

Para: caritas@caritas.pt

Assunto: questão sobre doações, contribuições...

Susana Monteiro <>

acciones humanitarias

Elsa Moya (Comunicación Tierra de hombres)

<comunicacion@tierradehombres.org>

Para: Susana Monteiro <>

9 de junho de 2015 às

16:22

Buenas tardes, Susana

la UE cofinanció un proyecto llamado Tamkine Migrants pero este proyecto se desarrollaba en Marrueco, no en España

Un saludo,

Elsa Moya

Responsable de Comunicación

Telf: +34 91 309 04 10 -

Skype: elsa.moya.comunicacion

C/ Conde de Peñalver, 37- 3ºDch, 28006 Madrid

www.tierradehombres.org

De: Susana Monteiro

Enviado el: lunes, 8 de junio de 2015 16:57

Para: comunicacion@anar.org; comunicacion@tierradehombres.org

Asunto: acciones humanitarias