

Panorama das operações do CICV em 2012

INTRODUÇÃO DO DIRETOR DE OPERAÇÕES

Este documento apresenta as prioridades operacionais do CICV para 2012. Baseia-se na análise interna e no exercício do planejamento realizado todos os anos, sobretudo pelas 80 delegações e missões do CICV no terreno.

O CICV tem o prazer de apresentar os Apelos Emergenciais 2012, que descrevem a situação enfrentada pelas pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência, os objetivos básicos das delegações e das missões do CICV no terreno em cerca de 80 países no mundo e as necessidades orçamentárias correspondentes. Os Apelos Emergenciais estabelecem as necessidades conforme identificadas na época de sua redação, no final de outubro de 2011.

O texto a seguir é uma parte da introdução feita pelo Diretor de Operações do CICV, Pierre Krähenbühl

AS TENDÊNCIAS NOS CONFLITOS ARMADOS CONTEMPORÂNEOS

Uma rigorosa análise das características básicas dos atuais conflitos armados e de outras situações de violência nas quais o CICV opera revela diversos atributos-chaves.

Primeiro, há múltiplas consequências das principais crises que marcaram os últimos doze meses, em particular, as que ocorreram em um contexto que se tornou conhecido como a Primavera Árabe. Essas situações ressaltam que, apesar de todos os esforços para analisar, os desafios de lidar com o inesperado continuarão sendo centrais para a gestão da crise, incluindo a prestação de resposta humanitária.

Ao mesmo tempo em que têm atributos em comum, os acontecimentos ocorridos no Norte da África e no Oriente Médio claramente se diferem em inúmeros aspectos. A situação na Líbia, por exemplo, atingiu o nível de conflito armado completamente desenvolvido, tanto em termos internacionais como não internacionais. Outros países foram afetados por outras situações de violência que resultaram em uma grave repressão por parte das forças de segurança estatais.

É muito cedo para prever resultados a médio e longo prazos desses acontecimentos. Alguns países parecem estar a ponto de determinar de maneira pacífica um futuro social, político e constitucional diferente para sua população. Outros provavelmente passaram por instabilidade, distúrbios e conflitos prolongados.

Em segundo lugar, dez anos depois dos ataques de 11 de setembro de 2001, a chamada “luta contra a Al-Qaeda e suas afiliadas” continua evoluindo. O grande posicionamento convencional da Otan e dos Estados Unidos da América no Afeganistão e no Iraque aos poucos dá lugar a novas estratégias, que envolvem o uso de aviões teleguiados e ações militares mais leves.

Em terceiro lugar, ainda existe um grande número de conflitos armados, em sua maioria não internacionais, prolongados. Raramente são motivados por razões ideológicas claras, mas sim, econômicas, e às vezes indiscutíveis motivos criminosos. A longa duração desses confrontos – quase sempre mais de duas, três ou quatro décadas – levou a uma ilegalidade generalizada. Essas regiões não só estão fora do controle das forças de segurança estatais, como também fora do alcance dos serviços de saúde e educação. Tais regiões abrigam grupos imensamente diversos, fragmentados e cruéis, incluindo grupos armados estatais e não estatais, oficiais e não oficiais. Em busca de ganhos econômicos ilícitos, em vez de objetivos ideológicos e políticos, eles impõem seu controle sobre o território e a população com extrema brutalidade e violência.

Toda a estrutura institucional em certos países foi substituída por economias de guerra estruturadas. Tais situações são imensamente complexas para serem abordadas em termos políticos e de mediação. Muitos dos atores envolvidos preferem oportunidades de negócio lucrativas relacionadas com conflitos a possíveis posições ministeriais ou parlamentares. A lógica da pilhagem domina as da consciência social e do bem comum.

Em alguns contextos, o crime organizado transnacional começa a surgir como uma ameaça genuína, dados os níveis de organização dos grupos envolvidos e sua habilidade de infiltrar instituições estatais, para assegurar o controle de faixas de território nacional, e para agir além das fronteiras nacionais. A confrontação entre as forças de segurança estatal, por um lado, e as quadrilhas e cartéis criminosos, por outro lado, expõe tanto as populações locais como as migrantes a um padrão de abuso e brutalidade assustador.

O mundo está sendo atacado por todos os lados por efeitos combinados de crises econômicas e financeiras. Os índices internacionais dos preços dos alimentos alcançaram um pico no início de 2011, o que afetou inúmeras pessoas que já sofriam com o conflito armado, a exclusão social, o desemprego e outras pressões. A diminuição de transferências em vários contextos está enfraquecendo a resistência de populações que dependem de tal renda. Essas tendências, desencadeadas pelo aumento da demanda de alimentos em diversas partes do mundo e pelas consequências de secas e enchentes, continuarão alimentando os distúrbios e os conflitos.

A NATUREZA DA VULNERABILIDADE E A RESISTÊNCIA EM CONFLITOS ARMADOS E EM OUTRAS SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA

Durante todo o ano de 2011, a equipe de terreno do CICV e os funcionários das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho trabalharam para abordar as múltiplas vulnerabilidades e sofrimentos enfrentados por homens, mulheres e crianças em zonas de conflito no mundo todo.

Independente do contexto, ainda é crucial pôr o destino das pessoas e das comunidades no centro de nossa análise e das opções de ação, levando em consideração suas circunstâncias específicas, os riscos e as violações que enfrentam, além do gênero e da idade. Ao abordar as vulnerabilidades das populações, o CICV busca construir sua capacidade de resistência, envolvendo-os de maneira ativa na forma como lidam, melhoram e transformam sua situação.

Os trechos abaixo, retirados dos documentos de planejamento de várias delegações do CICV, ilustram as múltiplas formas nas quais o conflito aumenta a vulnerabilidade da população.

Nos últimos doze anos, as equipes do CICV responderam a novas emergências com consequências particularmente graves para as populações envolvidas, incluindo instâncias múltiplas de ameaças, ferimentos, maus tratos, tortura, deslocamento e mortes. Em paralelo, houve muitos conflitos armados prolongados que causaram necessidades agudas e crônicas.

“A população civil está encurralada entre várias partes em conflito. Quase sempre, com o exército controlando as estradas e os combatentes no controle das áreas rurais. A oposição armada obriga a população a apoiá-los (inclusive, dar-lhes abrigo). A mensagem das forças armadas é: “Se você não está conosco, está contra nós”. Há atos de retaliação contra os civis e as comunidades de todos os lados. Buscar assistência humanitária ou inscrever-se em um processo de retorno de deslocados internos pode ser visto pela oposição armada como uma forma de associação com o governo e as forças de segurança. Recusar-se a voltar ao local de origem devido à insegurança ou à falta de serviços pode ser interpretado pelo governo como uma associação com a insurgência armada.”

Além disso, as consequências múltiplas dos conflitos armados e de outras situações de violência desgastaram a estrutura mais ampla de sociedades inteiras.

“O país continua se deteriorando em termos econômicos e sociais ao mesmo tempo em que ainda está paralisado por 20 anos de conflitos armados, com as seguintes consequências: insegurança e deslocamento, linhas de frentes em constante mudança e tensões étnicas e tribais dentro da sociedade; falta de infraestrutura básica; instabilidade ambiental somada a mecanismos decadentes para lidar com a situação; acesso limitado a alternativas de terras para pastagem e fontes de água; cortes no fornecimento de suprimentos agravados pela falta de transporte das áreas urbanas para as rurais e as altas taxas de inflação que resultam disso. Todas essas consequências, claro, afetam o dia a dia das pessoas. Mais do que isso, elas afetam profundamente o setor agrícola.

Vinte anos de conflito e a insegurança resultante levou as comunidades agrícolas a reduzirem suas atividades a pouco mais do que uma agricultura de subsistência. A produção mesmo em um bom ano não cobre mais do que 50% das necessidades alimentares de toda a população de um país. As frequentes temporadas com insuficiência de chuvas reduzem ainda mais esse percentual, diminuindo a produção de alimentos. Como os pequenos agricultores produzem, sobretudo, para cobrir suas próprias necessidades e o que sobra não é o bastante para vender, seu poder de compra é em geral muito menor. A falta de alimentos nos mercados leva a um aumento no preços dos mesmos e os importados não são acessíveis para as famílias mais pobres.”

“As guerras sucessivas e a violência sectária deixaram cicatrizes profundas: infraestrutura e serviços públicos decadentes, redução da produção agrícola, desestruturação dos meios de subsistência, grande contaminação por armas e tendências epidemiológicas negativas. O compromisso das autoridades para a prestação de serviços básicos melhorou graças à melhora na segurança; no entanto, para estabelecer serviços públicos eficazes, o país precisa superar muitas limitações, incluindo uma crucial que seria a falta de mão de obra qualificada e servidores públicos (...). A eficiência tanto do governo central como das autoridades locais também é deficiente devido a inúmeros procedimentos contraditórios, má organização administrativa, corrupção generalizada, pouca responsabilidade e falhas das estruturas periféricas na hora de agir. Segundo as avaliações no terreno realizadas pelo CICV, a prestação de serviços é pior nas áreas disputadas, das quais grande parte está além do alcance das autoridades do governo devido à insegurança generalizada e os interesses velados no nível do terreno.”

Como destacado pelo atual projeto do CICV, Assistência à Saúde em Perigo, há inúmeras instâncias de ameaças contras os serviços médicos e infraestrutura, assim como limitações que impedem os feridos e doentes de terem acesso à assistência.

“A evacuação dos feridos e seu acesso ao tratamento adequado ministrado pelo Ministério da Saúde são impedidos, quando não se torna impossível (de acordo com relatos, as autoridades impedem os feridos de chegarem aos hospitais, enquanto os feridos não buscam tratamento em estabelecimentos de saúde públicos por medo de serem presos ou perseguidos).”

“Em 2011, o acesso à assistência à saúde chegou ao ponto mais baixo. A crescente pobreza, a insegurança, o fechamento de centros de saúde vitais vêm progressivamente pondo em risco o acesso aos serviços básicos de saúde, em particular, para mulheres e crianças. As taxas de mortalidade infantil (111/1000 nascimentos) e as taxas de mortalidade materna (18/1000 nascimentos) estão ainda entre as mais altas no mundo. As taxas de mortalidade de crianças com idade inferior a cinco anos (257/1000 nascimentos) continuam preocupantes: uma criança em cada quatro não chega aos cinco anos de idade. As principais causas de morte são infecções respiratórias agudas, diarreia e sarampo.”

Outras causas de preocupação são a combinação de efeitos físicos e mentais e de abusos baseados no gênero ou na idade que resultam dos conflitos armados e de outras situações de violência.

“Estima-se que 6 entre 10 mulheres (migrantes) sofram abuso sexual durante sua jornada, o que afeta tanto sua saúde física como psicológica, e gera gestações não desejadas ou doenças. Algumas mulheres sofrem abuso sexual mais de uma vez. O apoio médico, psicológico e legal não está prontamente disponível. Quase sempre as mulheres não informam esses incidentes por meio de represálias, falta de confiança nas autoridades ou medo de que isso atrase sua jornada.

As crianças migrantes, quando desacompanhadas, também são uma presa fácil para os grupos amados e para as redes de tráfico de pessoas. Correm o risco de sofrer ataques violentos, de perder o contato com sua família de maneira permanente ou de voltar a uma situação perigosa, já que as autoridades quase sempre repatriam esses menores sem avaliar as circunstâncias que fizeram com que saíssem.”

O SETOR HUMANITÁRIO EM MUDANÇA

As tendências e as necessidades acima mencionadas apresentam desafios importantes para a comunidade humanitária. As crises na Côte d'Ivoire e na Líbia parecem confirmar que alguns atores humanitários

perderam a habilidade de responder durante as fases emergenciais em conflitos armados. Isso se deve em parte às preocupações e limitações relacionadas com a segurança impostas sobre as agências humanitárias da ONU durante as intervenções militares sancionadas pela ONU. Ainda mais preocupante, algumas das principais ONGs não conseguiram realizar atividades significativas em nenhum dos contextos.

Ao mesmo tempo em que novas formas de rejeição e instrumentalização da ação humanitária após 11 de setembro de 2001 são bem-conhecidas, as limitações que as agências humanitárias se impuseram são algumas vezes subestimadas. Mais uma vez em 2011, as agências humanitárias pediram aos contingentes militares estrangeiros que lhes proporcionassem proteção para o acesso às regiões onde outras agências trabalhavam sem escoltas. Essas abordagens e parâmetros contraditórios podem confundir as percepções de uma comunidade humanitária mais ampla.

A cada vez maior diversidade do setor humanitário é outro fator importante. As profundas mudanças que resultam da cada vez maior presença e assertividade das agências e instituições de caridade na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio ainda não são suficientemente reconhecidas. Na Líbia e na Somália, duas comunidades humanitárias distintas estão trabalhando lado a lado sem interação.

AS IMPLICAÇÕES PARA ATUAIS OPERAÇÕES DO CICV

Em 2011, o CICV adaptou sua resposta de forma eficaz a crises repentinas, em especial as que ocorrem simultaneamente na Côte d'Ivoire e na Líbia. Na Côte d'Ivoire, suas relações duradouras com todos os lados e a presença em regiões propensas a crises permitiram que a organização se ajustasse rapidamente ao conflito pós-eleitoral. Na Líbia, foi preciso estabelecer primeiro presença e relações para obter acesso às populações afetadas. O CICV também respondeu aos acontecimentos na República Árabe da Síria, Tunísia e Iêmen.

O CICV pôde se adaptar a essas crises graças às recentes melhoras em seus sistemas de posicionamento rápido, seu compromisso com a resposta emergencial e suas parcerias essenciais com as Sociedades Nacionais.

Outros fatores permitiram que o CICV agisse em conflitos armados prolongados e outras situações de Violência, incluindo presença generalizada, sua proximidade à população e sua neutralidade, independência e imparcialidade.

O CICV atender as necessidades e pressões resultantes de um orçamento inicial sólido para o terreno (CHF 1.047 bilhão), de cinco extensões orçamentárias separadas que totalizaram CHF 159 milhões (regional de Abidjan e Libéria para Côte d'Ivoire, regional de Túnis para Líbia – duas vezes – e Somália), e de uma variedade de outras operações exigentes em contextos como Afeganistão, Colômbia, Filipinas, Iêmen, Iraque, Israel e territórios ocupados, República Democrática do Congo (RDC), Paquistão, Sudão do Sul e Sudão. Como consequência dos baixos níveis de promessas no início de 2011, o CICV reduziu seu orçamento no terreno em CHF 79 milhões, o que afetou programas em diversos países.

OS DESAFIOS FUNDAMENTAIS PARA O CICV EM 2012

Qualidade do acesso e escopo de ação

A ambição do CICV - e um dos desafios fundamentais - é ter acesso às populações e às pessoas que passam por necessidade.

No geral, os objetivos para 2012 são o segundo mais extensos apresentados pelo CICV. Em termos reais, o orçamento de CHF 969.5 milhões é comparável com o orçamento inicial de 2011. É o resultado de alguns dos seguintes fatores, que refletem a estratégia institucional de 2011–2014:

- Resposta consolidada ou mais direta em situações de conflito armado

O CICV começará 2012 com sete operações com orçamento superior a CHF 50 milhões. Suas 10

67.3 milhões), Paquistão (CHF 66.2 milhões), Sudão (CHF 54.4 milhões), RDC (CHF 54.2 milhões), Israel e territórios ocupados (CHF 52.6 milhões), Iêmen (CHF 37.6 milhões), Colômbia (CHF 33.1 milhões) e Sudão do Sul (CHF 24.6 milhões).

A resposta do CICV em situações de conflito armado internacional e não internacional soma aproximadamente 75% dos Apelos Emergenciais. Isso inclui atividades em fase de recuperação inicial.

- Resposta em estado de evolução em outras situações de violência

Os esforços do CICV para abordar as necessidades em outras situações de violência, incluindo situações de repressão estatal, violência interétnica ou violência armada em contextos urbanos, somam aproximadamente 20% dos Apelos Emergenciais. Ao mesmo tempo em essas situações estão abaixo do limiar da aplicabilidade do DIH, tais situações acarretam consequências humanitárias graves, incluindo detenções arbitrárias, desaparecimentos, maus-tratos e tortura, violência sexual, recrutamento forçado de menores, e ataques contra civis e profissionais médicos. As atividades do CICV em tais situações se baseiam em seu direito de iniciativa, segundo seu estatuto, e na avaliação que faz sobre o nível de organização dos grupos armados envolvidos, a escala do impacto humanitário, o apoio que pode prestar às Sociedades Nacionais e seu próprio valor agregado.

- Delegações regionais operacionais cada vez maiores

O percentual de programas de proteção e assistência nos orçamentos iniciais das delegações regionais aumentou significativamente desde 2008, o que reflete seu perfil operacional melhorado.

Resposta multidisciplinar contextualizada

Ao ter de enfrentar esses desafios, o CICV deve desenvolver sua habilidade de definir abordagens baseadas nas necessidades específicas de cada contexto.

A organização se concentrará em sua habilidade de lidar com vulnerabilidades agudas em situações de emergência ou de início rápido, ao mesmo tempo em que lida com as consequências múltiplas de conflitos armados prolongados. Também se concentrará em aumentar a relevância de sua resposta relacionada com detidos, saúde, proteção de civis, e as necessidades de mulheres e crianças, incluindo deslocados internos e migrantes.

Gerenciamento operacional e de segurança

A habilidade do CICV de garantir acesso às populações carentes se origina a partir de sua prontidão para tomar iniciativas em ambientes sensíveis e seus esforços para construir relações com diversos atores envolvidos em um dado contexto.

A segurança da equipe continua sendo um componente-chave da filosofia operacional do CICV. Enquanto 2011 foi um ano médio em termos de número de incidentes, a natureza dos riscos não mudou e o nível de exposição da organização continua alto no mundo todo. A gestão descentralizada de segurança continuará sendo chave para a abordagem do CICV.

Relações com atores de influência e diálogo com todos

Contextos como Líbia enfatizaram a habilidade do CICV de estabelecer relações significantes em uma situação de emergência na qual tinha pouco ou nenhum contato anterior. Em muitos outros contextos, como Colômbia, Iraque, Israel e territórios ocupados, e Sudão, por exemplo, o CICV pode contar com redes duradouras.

A aceitação do CICV é fortemente influenciada pela qualidade e a relevância percebidas de suas atividades para as pessoas afetadas, a credibilidade de seus esforços para buscar o respeito pelo DIH, e o cumprimento das Diretrizes Fundamentais de Movimento perante a sua própria equipe. A qualidade do diálogo de

CICV com todas as pessoas envolvidas ou em posição de influenciar em um conflito armado ou situação de violência é outro fator importante.

Dada a diversidade e a fragmentação dos grupos armados e dos atores influentes, as estratégias de estabelecimento de redes exigirão ajustes constantes. A aceitação por parte de tais atores nunca pode ser considerada como conquistada.

O CICV leva em consideração o cenário político internacional em constante mudança. Ao mesmo tempo em que nutre relações com aqueles que tradicionalmente apoiam a organização, buscará diversificar e ampliar seus contatos com outros Estados dentro do âmbito regional e global. O CICV, portanto, pretende aumentar sua habilidade, onde for relevante, para agir nesses países e promover a compreensão mútua e compartilhar perspectivas de modo a obter o apoio para seu trabalho no nível internacional. Este é um esforço a longo prazo que requer contribuição de toda a organização.

Parcerias e coordenação

Em 2011, o CICV fortaleceu suas parcerias com as Sociedades Nacionais em emergência (Côte d'Ivoire, Líbia, República Árabe da Síria e Iêmen) e na maioria dos conflitos armados prolongados. A organização insistirá com essa tendência no sentido de conseguir uma cooperação mais sistemática com as Sociedades Nacionais em seus próprios países como parceiros básicos.

O CICV também reforçará a mobilização da Sociedade Nacional parceira para o posicionamento rápido, com base no posicionamento bem-sucedido das equipes médicas e cirúrgicas da Sociedade Nacional na Líbia em 2011.

As Sociedades Nacionais que trabalham em situações de violência continuarão recebendo apoio do CICV. Em contextos de repressão estatal e violência urbana, o CICV continuará buscando fortalecer a aceitação e o respeito dos serviços médicos da Sociedade Nacional e da segurança de sua equipe.

As relações estruturadas e substanciais continuarão sendo mantidas com uma variedade de ONGs e organizações da ONU, tanto nos níveis central como do terreno. Em contextos como Líbia e Somália, o CICV continuará buscando o diálogo com organizações e instituições de caridade de outras partes do mundo que estão aumentando seu perfil operacional. O diálogo com o Departamento de Assuntos Humanitários da Conferência Islâmica (Ichad) será fortalecido.

CONCLUSÃO

Ao apresentar os Apelos Emergências para a comunidade doadora, os parceiros e o público, o CICV visa destacar inúmeras e diversas maneiras nas quais o conflito armado e outras situações de violência afetam as vidas de milhões de pessoas no mundo todo.

Somos imensamente gratos a nossos doadores por seu vivo interesse pelas atividades do CICV e notável apoio financeiro e diplomático às mesmas. Da mesma maneira, apreciamos imensamente seu profundo respeito pela independência e neutralidade do CICV.

A energia e o compromisso do CICV surgem de seu senso de dever para ajudar as pessoas afetadas por conflitos armados. Cada dia, os 12 mil membros de nossa equipe trabalham para esse objetivo fundamental, determinados a assegurar que continuaremos ajudando essas pessoas.



Pierre Krähenbühl Diretor de Operações