

O Haiti nos tempos de cólera: A segurança humana e o papel das organizações não governamentais nas tragédias haitianas

Daphne Costa Besen¹

Resumo

O artigo trata das últimas tragédias vivenciadas pelo Haiti sob a ótica da segurança humana, levando em consideração o papel desempenhado pela sociedade civil na reconstrução do Estado haitiano. Ao analisar a situação atual da população do Haiti, argumento que as políticas e programas adotados no país pelas organizações não governamentais não têm cumprido com suas expectativas. Argumento também, que com uma agenda difusa, a realização de políticas práticas se torna difícil, sendo a coordenação e o diálogo entre os atores um caminho para se atingir o desenvolvimento.

Palavras-chave

Segurança humana, Organizações não governamentais, Haiti

Abstract

This paper is about the latest tragedies experienced by Haiti from the human security perspective, taking into account the role played by the civil society in the reconstruction of the Haitian State. I analyze the current situation of the population in Haiti, and claim that the policies and programs adopted therein by non-governmental organizations have not been meeting the expectations. I also claim that with a diffuse agenda, the accomplishment of practical policies becomes difficult, being the coordination and dialogue between the actors a path for achieving development.

Keywords

Human security, Non-governmental organizations, Haiti

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2013). Mestranda em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assessora de Relações Internacionais na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. E-mail: daphnebesen@gmail.com

Introdução

O cenário pós Guerra Fria trouxe muitas mudanças em relação ao modo de vermos o mundo, acrescentou novos temas à agenda internacional e, principalmente, os reestruturou de acordo com as novas demandas desse tempo. Nesse novo cenário, surgem também, novos atores: organizações internacionais, companhias de investimento privado, Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades não estatais, com o objetivo de desempenhar um papel ativo nas relações internacionais (TADJBAKSH, 2005, p. 6). Ao mesmo tempo em que os riscos de confrontação global e grandes conflitos interestatais diminuíram, o fim do mundo bipolar marca o surgimento de novas ameaças, trazendo preocupações que antes não recebiam tanta importância, como os conflitos intraestatais, confrontações étnicas, terrorismo, deslocamento forçado, extrema pobreza e a AIDS (TADJBAKSH, 2005, p. 6). O discurso dos direitos humanos passou a desempenhar um papel importante, assim como o do desenvolvimento, principalmente no tocante aos países mais pobres. Também como resultado dessa era, temos o conceito de segurança humana, que surge da necessidade de se definir uma nova doutrina para o sistema internacional, focando nos direitos humanos e no indivíduo. Essa nova agenda foi elaborada nos anos 90 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelos pequenos e médios países desenvolvidos que passam a se comprometer com a cooperação internacional (SORJ, 2005, p. 43-44).

Adotamos o conceito de desenvolvimento elaborado por Amartya Sen (2010), segundo o qual o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. De acordo com o pensamento de Amartya Sen, o desenvolvimento é atingido quando as principais fontes de privação de liberdade são removidas, como a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância e interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, A., 2010, p. 16-17). A expansão da liberdade é vista, de acordo com essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Uma vez que os indivíduos gozam de oportunidades sociais adequadas, podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros (SEN, A., 2010, p. 26). Assim, a liberdade individual deve ser considerada um comprometimento social, tendo em

vista que a condição de agente livre e sustentável surge como motor fundamental do desenvolvimento (SEN, A., 2010, p. 18).

Ao estarmos seguros, estamos livres do medo de sofrer abuso físico, sexual ou psicológico, de violência, perseguição ou morte e da necessidade de ter um emprego, comida e acesso à saúde. A segurança humana lida com a capacidade de identificar ameaças, tentar evitá-las e mitigar seus efeitos quando elas ocorrerem, ou seja, de ajudar vítimas a cooperar com as consequências da insegurança como resultado de um conflito armado, violação de direitos humanos e subdesenvolvimento em massa. O uso da palavra “segurança” engloba duas ideias distintas: a primeira é a noção de “proteção” que vai além do conceito de segurança física, e a segunda é a ideia de que os meios de subsistência das pessoas devem ser garantidos pela “segurança social” contra interrupções inesperadas (TADJBAKSH, 2005, p. 5).

O Haiti é considerado um “Estado falido” (FOREIGN POLICY, 2011) que, por definição do Banco Mundial, é aquele que tem políticas, instituições e governo muito fracos; a ajuda à população por meio do governo não funciona bem nesses ambientes porque os governos não têm capacidade ou inclinação para usar seus orçamentos efetivamente no combate à redução da pobreza. Em 12 de janeiro de 2010, o país foi devastado por um terremoto de grande magnitude. Pelo menos 225.000 pessoas foram mortas, mais de 300.000 feridas e 2,3 milhões foram deslocadas (ONU, 2012).

A MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti*) atua no Haiti desempenhando um papel muito importante na sua reconstrução, mas não são os únicos a trabalharem no país. O Haiti é o segundo país do mundo com o maior número de ONGs per capita. O número varia de 3.000 a 10.000 ONGs atuando nas mais diversas áreas, na tentativa de reconstruir o Estado (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 1).

A ênfase em uma visão que não tem como foco exclusivo a soberania dos Estados promove novas formas de multilateralismo, conferindo um papel fundamental aos atores não estatais, em especial as ONGs, tema que será discutido no decorrer do artigo (SORJ, 2005, p. 42). Ao longo do trabalho serão levados em consideração os atores que desempenham importantes funções na garantia ou, ao menos, na tentativa de garantir a segurança humana no caso do Haiti, no contexto após o terremoto, nos dias de hoje, enfrentado pela população sob a doença da cólera.

Adotamos o conceito de Jean Cohen (2003) de “sociedade civil”, segundo o qual ela é uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, tendo nascido de processos de constituição e mobilização independentes. O termo é bastante abrangente, podendo incorporar associações voluntárias, movimentos sociais, organizações não governamentais e grupos de defesa de direitos humanos (COHEN, 2003, p. 419-423). O conceito de organizações não governamentais para a ONU diz respeito a grupos não lucrativos, independentes do governo, que se organizam em nível local, nacional ou internacional, com o intuito de direcionar questões em apoio ao bem público. As ONGs reúnem pessoas com interesses comuns, desempenham diversos serviços e ações humanitárias, trazendo preocupações públicas aos governos, monitorando políticas e a implementação de programas e encorajando a participação da sociedade civil (ONU, s.d.).

O presente trabalho se utiliza da segurança humana como abordagem teórica, é por meio dela que analisaremos a situação pela qual se passa no Haiti e como o Estado haitiano pode se reconstruir. Este artigo busca compreender as análises críticas das publicações de Shahrbanou Tadjbakhsh (2005) e Bernardo Sorj (2005) acerca da segurança humana e de sua aplicabilidade no caso do Haiti.

O artigo está dividido da seguinte maneira: na primeira parte será feita uma exposição sobre a segurança humana como teoria e modo de ver o mundo, na segunda parte será estudado o caso do Haiti, na terceira debateremos sobre o papel desempenhado pelas ONGs na promoção da segurança humana, e, por último, será estudada a atuação das ONGs no Haiti ao lado da sociedade civil e do governo.

A segurança humana como ferramenta de intervenção muda nossa percepção sobre as normas de soberania, segurança coletiva e políticas de poder (TADJBAKHSH, 2005, p. 9). Devemos nos perguntar quem está em uma melhor posição para prover a segurança humana como bem público, assim como quem são seus atores e quais são os seus deveres. Concluirei o trabalho com a tentativa de responder a essas questões e – com relação à atuação das ONGs no Haiti – buscarei expor suas distintas e ambivalentes características, levantando críticas e reflexões sobre as mesmas.

Segurança humana

Não há uma definição única de segurança humana, mas na literatura de relações internacionais nos referimos a ela em vários termos: como uma nova teoria, um novo conceito, um ponto inicial de análise, uma visão de mundo, uma agenda ou estrutura política (TADJBAKSHSH, 2005, p. 5). Por mais que uma definição consensual para o termo permaneça em aberto, existe um consenso entre seus defensores: de que deveria acontecer uma mudança de foco, da visão centrada no Estado para uma mais centrada no indivíduo, e que a preocupação com a segurança das fronteiras dos Estados deveria dar espaço para uma preocupação com a segurança das pessoas que vivem dentro dessas fronteiras (TADJBAKSHSH, 2005, p. 5).

O conceito de segurança humana foi adotado por vários Estados, assim como organizações internacionais e regionais. Cronologicamente, podemos estabelecer três estágios: o Relatório de Desenvolvimento Humano Global do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994; entre 2001 e 2003, o conceito foi revisado no debate da “responsabilidade de proteger” e nas discussões sobre “responsabilidade para o desenvolvimento”; e, por último, nos anos 2004-2005, o conceito foi revisado novamente, frente a necessidade de reajuste às novas realidades do século XXI. As preocupações coletivas com as ameaças se tornaram mais claras e a segurança humana enquanto elo entre segurança e desenvolvimento se tornou um tópico para reformar as agendas na ONU e nas organizações regionais (TADJBAKSHSH, 2005, p. 10).

O relatório do PNUD de 1994 tratou a segurança humana como uma extensão do paradigma de desenvolvimento humano, descrevendo-a da seguinte maneira: “segurança contra ameaças crônicas como a fome, doenças, e a repressão, assim como a proteção de rupturas súbitas e prejudiciais nos padrões de vida diária – seja nas casas, nos empregos ou nas comunidades” (PNUD, 1994, p. 3). Essa definição se dividiu em sete componentes: economia, comida, saúde, meio ambiente, segurança pessoal, segurança da comunidade e liberdade para se engajar em atividades políticas. Indo além das fraquezas mais tradicionais associadas ao subdesenvolvimento (pobreza, fome, doenças, poluição etc.), uma tentativa foi feita para definir insegurança como uma forma de violência estrutural (TADJBAKSHSH, 2005, p. 11). Essa abordagem do desenvolvimento humano sobre a segurança humana não somente se preocupou com grandes violações de direitos humanos, conflitos armados e desastres naturais, mas envolveu aspectos mais abrangentes do subdesenvolvimento:

desigualdade, saúde pública, crime internacional, crescimento populacional e degradação ambiental. Esses deveriam ser os novos focos da assistência do desenvolvimento para a comunidade internacional; a prevenção seria menos custosa que lidar com as consequências (TADJBAKSHSH, 2005, p. 11).

A responsabilidade de fornecer segurança humana recai primeiramente sobre os Estados. Um Estado eficaz seria aquele que desempenha um papel central no desenvolvimento social e econômico, seja como provedor direto de crescimento, seja como parceiro para que isso aconteça (TADJBAKSHSH, 2005, p. 9). Logo, por mais que a segurança humana esteja centrada nos indivíduos, não pode ser separada dos quadros institucionais, em especial dos Estados, pelos quais os direitos humanos são, ou ao menos deveriam, ser implementados (SORJ, 2005, p. 42).

A força ou a fraqueza de um Estado deve ser avaliada não somente com base na sua capacidade de lidar com problemas que ameacem sua segurança, mas também a sua capacidade de evitar ameaças à saúde, bem-estar e qualidade de vida dos seus cidadãos. Logo, se um Estado falido é tradicionalmente considerado como um que ameaça a segurança regional, de um ponto de vista da segurança humana, ele não consegue cumprir com a sua parte da negociação Estado-sociedade dentro das suas fronteiras (TADJBAKSHSH, 2005, p. 9).

Quando Estados não estão dispostos ou capazes de suportar a “responsabilidade” de sua própria soberania, outros atores, como organizações internacionais, têm, senão uma obrigação, uma responsabilidade moral de agir. A discussão sobre quem deve fornecer segurança humana no caso de Estados falidos está atrelada aos debates sobre intervenção internacional. As novas formas de engajamento para segurança humana coletiva não envolvem somente intervenção militar como reação à crise, mas também a responsabilidade para a prevenção de crises e a reconstrução da sociedade. Intervenções de segurança humana e engajamentos devem ser realizados tendo em vista o longo prazo e focar na erradicação das queixas, e não somente quando um colapso já tiver ocorrido (TADJBAKSHSH, 2005, p. 10). Novas formas de multilateralismo são então promovidas, conferindo um papel fundamental aos atores não estatais, em especial às ONGs, tema que será tratado mais adiante (SORJ, 2005, p. 42).

Sen (2010) acredita em cinco tipos de liberdade: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora, e cada um desses distintos tipos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas, as políticas públicas, em geral, podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades, colaborando para o cumprimento da segurança humana (SEN, A., 2010, p. 25).

E, são muitas as concepções de segurança humana no âmbito internacional. A versão proposta pela Comissão de Segurança Humana, organizada por Sadako Ogasa e Amartya Sen e apoiada pelo governo japonês é considerada muito ampla, imprecisa e difusa. O Canadá atribui outras características à segurança humana, de forma a melhor definir seu foco: abrangência das fontes de insegurança individual, incluindo as relacionadas à pobreza e à violência física; concentração nos direitos humanos dos indivíduos, enfatizando o papel do governo como fonte de insegurança aos seus cidadãos; valorização da sociedade civil como ator, reduzindo, de certa forma, o papel do governo; busca por uma perspectiva global e justificativa para a intervenção externa da comunidade internacional em situações de crises humanitárias (SORJ, 2005, p. 42-43).

O caso do Haiti

Após o terremoto de janeiro de 2010, a situação do Haiti se deteriorou muito rapidamente. O país enfrenta grandes desafios em sua reconstrução, uma tarefa ainda mais complicada para um Estado que já tinha instituições fracas e vivia na pobreza extrema. O Haiti passa por sérios problemas de segurança alimentar e necessita de ajuda internacional para o suprimento de comida e água. É o país mais pobre do hemisfério ocidental e um dos mais subdesenvolvidos do mundo, sendo praticamente dependente de ajuda externa para manter seus serviços públicos básicos. Michael Martelly foi eleito presidente em maio de 2011, substituindo René Préval. A MINUSTAH, ação da ONU, está presente no país desde 2004, tendo ainda estendido seu mandato em 2010 para ajudar nos esforços de reconstrução, assim como diversas organizações não governamentais (THE FUND FOR PEACE, 2011).

Hoje, o país se encontra em 5º lugar no ranking de Estados falidos, de acordo com o *The Failed States Index 2011*. Essa posição piorou nos últimos anos: em 2008 o país se encontrava em 14º, em 2009 em 12º, e em 2010 em 11º. A causa óbvia para a deterioração da situação em 2010 foi o terremoto, mas, ironicamente, não foi esse o ano em que o país alcançou a pior posição, e sim o ano de 2011, um ano após o terremoto, época em que o país já estava recebendo ajuda externa (FOREIGN POLICY, 2011).

Desde outubro de 2010 foi confirmada uma epidemia de cólera no Haiti. A doença não era documentada no país em décadas, então um dos motivos levantados foi o terremoto. Basicamente, são duas as condições para que surja uma epidemia de cólera: deve haver muitos problemas na água, saneamento básico e infraestrutura de higiene usada por grupos de pessoas, permitindo a exposição de comida e água contaminadas pelos organismos *Vibrio cholerae*, e a cólera deve estar presente na população. Por mais que não seja claro como a cólera foi introduzida no país, essas duas condições agora existem (CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, 2010).

O impacto da cólera na população e no país foi tão drástico que o governo haitiano declarou a doença como um problema de segurança nacional. A cólera afetou principalmente, as populações mais vulneráveis: crianças, mulheres, idosos e pessoas com HIV, que se tornaram ainda mais vulneráveis depois de serem atingidos pela doença. Além de ameaçar muitas vidas, a epidemia de cólera comprometeu a segurança da saúde de muitas pessoas pelo país, afetando também a comida, a segurança econômica e os meios de vida no país. De acordo com a *Food and Agriculture Organization* (FAO), “many farmers are avoiding the harvest, fearing that the water in the rivers and canals that irrigate their paddies and other fields might be infected” (FAO, 2010). A epidemia de cólera no Haiti teve um enorme impacto negativo em um país que já tinha casos de segurança humana frágil no tocante às pessoas e comunidades. Isso leva ainda mais à pobreza e representa um passo para trás nos esforços das pessoas, comunidades e do próprio país para a sua reconstrução após o terremoto devastador de 2010 (CARVALHO, 2011, p. 5).

A segurança humana e a atuação das ONGs

São diversos os atores e os objetivos que estão por trás da agenda de segurança humana. Para a ONU, o objetivo era a criação de um discurso que a libertasse da submissão

à soberania nacional como única fonte de legitimidade para a ação internacional. Para os países desenvolvidos, essa doutrina orientaria as relações internacionais e, em especial, a cooperação internacional; já a América Latina defende uma concepção de segurança humana sem referir-se à intervenção humanitária externa. O enfoque na segurança humana tem sido adotado não somente pelos Estados, mas também por ONGs e até por instituições públicas. Para as ONGs internacionais, a perspectiva de segurança humana firma sua autoimagem como guardiãs dos direitos humanos além das fronteiras, enquanto que as ONGs nacionais e instituições governamentais costumam interpretar o conceito no âmbito da segurança interna e de ordem pública (SORJ, 2005, p. 44).

Assim como geralmente ocorre na construção de conceitos, acredita-se que também existirão críticas à ideia de segurança humana. As maiores críticas ao entendimento da segurança humana presente na bibliografia de relações internacionais afirmam que a mesma não contém uma visão do poder ou das instituições políticas requeridas para garantir a efetiva implementação dos direitos humanos; que dilui os problemas da luta contra a violência física em uma agenda que acaba por incluir várias possíveis fontes de insegurança; que reduz a capacidade operacional dos agentes uma vez que incorpora diferentes problemas sociais, não conseguindo definir prioridades nem distribuir responsabilidades; que leva a uma visão estreita e reducionista do Estado, superestimando o papel da sociedade civil e esquecendo-se do fato de que a segurança pública não pode se dar sem instituições sólidas que garantam a ordem pública (SORJ, 2005, p. 45).

Nos últimos anos, e principalmente com o grande número de conflitos intraestatais vividos nessa era, nota-se um crescimento no número de ONGs que têm se preocupado com os problemas de segurança. Muitas dessas organizações que trabalham com direitos humanos encontram dificuldades em propor uma agenda afirmativa no tocante a essas questões, devendo-se, em parte, ao fato de que qualquer proposta operacional precisa lidar com o uso efetivo de meios repressivos. Nesse contexto, criou-se uma falsa dicotomia entre eficiência e transparência desempenhadas por essas organizações. A experiência irá nos demonstrar que a eficiência está atrelada à transparência, mas também que a ênfase na transparência não deveria ser dissociada da compreensão das especificidades operacionais e das necessidades do sistema de segurança (SORJ, 2005, p. 53-54).

Para uma reforma do setor de segurança será preciso obter apoio no debate público e nas propostas da sociedade civil. Deve-se reconhecer que a sociedade civil não está acima das críticas e que muitas das suas instituições têm mostrado uma atitude defensiva baseada na afirmação de princípios abstratos, adotando, ao mesmo tempo, uma atitude de oposição e confronto a medidas de governos legítimos, sem oferecer propostas alternativas e soluções práticas. As ONGs não podem simplesmente denunciar as práticas dos Estados, entende-se que deveriam buscar colaboração com os governos na democratização das instituições públicas e do setor de segurança, por meio do diálogo, de parcerias e cooperação (SORJ, 2005, p. 58-59).

O papel das ONGs e da sociedade civil no Haiti

As ONGs têm um orçamento maior e mais capacidade de agir emergencialmente, que o governo no Haiti (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 1). O medo da corrupção do Estado fez com que doadores internacionais, como a agência do governo norte-americano *USAID*, ignorassem o governo e enviassem ajuda financeira, assistência e material diretamente para as organizações não governamentais (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 1). Como resultado dessa política, o governo haitiano teve pouca chance de desenvolver ferramentas para o cumprimento dos serviços necessários. O povo haitiano, quando em situação de vulnerabilidade, acabou aprendendo a olhar para as ONGs ao invés do governo. Assim, a responsabilidade é dada às ONGs financiadas por doadores internacionais ao invés do governo haitiano. Além disso, muitas vezes os projetos implementados pelas ONGs não faziam parte do programa de governo e, logo, não se tornaram sustentáveis a longo prazo, uma vez que não se sabe até quando tais organizações irão permanecer no Haiti (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 1-2).

Os programas de apoio ao Haiti se tornaram desconectados e dependentes de ajuda financeira internacional ao invés de serem institucionalizados em um programa sustentável, coordenado, de longa duração e organizado pelo governo (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 2). Não há dúvida de que as ONGs estejam realizando um trabalho importante no Haiti e que sua atuação na região tenha continuidade, mas deve-se prestar atenção ao papel desempenhado por essas organizações e ao relacionamento que têm com os governos. O governo do Haiti pode não ter recursos suficientes para a elaboração de programas, mas os

tem para coordenar, observar e regular as atividades das ONGs, o que deveria ser feito mais constantemente (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 2). Um dos motivos pelos quais as ONGs deveriam se relacionar mais com o governo do Haiti diz respeito à necessidade de terem conhecimento sobre a qualidade de seu trabalho, se o mesmo está de acordo com as prioridades em longo prazo planejadas pelo governo (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 3).

A generosidade internacional tem sido grandiosa no tocante ao caso desastroso do Haiti. As organizações que atuam no país, que variam da conhecida *Save the Children* para pequenas ONGs religiosas, receberam 1,4 bilhões de dólares em doações das Américas. No entanto, a eficiência dessas organizações tem sido questionada tanto pelo povo haitiano quanto pelos líderes políticos do país, os quais reclamam que as ONGs se transformaram em um governo paralelo, pautado por uma coordenação pobre e com pouca transparência (BOOTH, 2011).

A CARE, organização não governamental norte-americana, atua no Haiti há mais de 50 anos, com enfoque na luta contra a pobreza. Desde o terremoto de 2010, a CARE estabeleceu um plano com duração de cinco anos e com orçamento de US\$100 milhões para reconstruir as comunidades haitianas. O trabalho no país, de acordo com a ONG, é focado no combate à pobreza infantil, na garantia de acesso ao mercado, no desenvolvimento de micro-finanças e no empoderamento de jovens. A organização afirma, ainda, gastar 90% dos seus gastos em projetos, dos quais 76% são gastos em soluções de longo prazo para a pobreza e 24% em emergências de reabilitação (CARE, s.d.).

A organização não governamental, Médicos Sem Fronteiras (MSF) atuou pela primeira vez no país em 1991 e descreveu em seu relatório o desempenho da organização no Haiti, revelando que, desde o terremoto de 2010, a reconstrução do país tem sido lenta e que grande parte da população continua dependendo de ajuda humanitária para sobreviver. Descreve que o acesso à saúde já era difícil antes do terremoto e que agora existem ainda mais dificuldades. A ONG afirma que continua a preencher as lacunas na provisão de cuidados de emergência, com mais de 500 leitos (MSF, s.d.).

Dessa forma, notamos que o trabalho das ONGs é fundamental como resposta às emergências, que tem salvado muitas vidas e ajudado muito toda a população em praticamente todos os setores da segurança humana. Contudo, o verdadeiro problema está

no fato de que essas organizações não são capazes de desempenhar uma tarefa que transcenda suas funções e responsabilidades em termos de reconstrução do Estado. Ao continuar a dar apenas respostas pontuais, ajudando por meio de programas de emergência, a comunidade internacional está desperdiçando a chance de tirar o Haiti da crítica situação em que hoje se encontra (OUALALOU, 2011).

Além do problema da falta de coordenação e comunicação entre as ONGs e o governo, outro tema debatido no tocante aos Estados falidos é a ausência da voz da sociedade, assim como sua participação e engajamento nas atividades desempenhadas. Esse problema está atrelado à definição weberiana de Estado, que se concentra na segurança e na habilidade do mesmo de proteger seu território, monopolizando a violência. Pouco é falado sobre o papel que os cidadãos podem desempenhar em um Estado falido, o qual poderia contribuir na qualidade do governo, como Kasturi Sen coloca:

Despite this complex picture what is missing in much of the discourse on fragile states is how to utilize citizens in the rebuilding of democratic government, rather than focusing on fixing failed states according to an external donor agenda. Despite the lack of fashion at one level and outright hostility at another, the role of civil society in supporting vibrant democracies is well established in both developed and developing countries. Donors and policymakers could rely less on the myriad of indices that have been created to help with nation building and consider the role of citizens in conflict resolution (SEN, K., 2008, p. 7).

A comunidade internacional costuma entender a ajuda humanitária e a assistência internacional como o melhor canal para o desenvolvimento. Idealmente, o governo também seria responsável por parte desse processo de assistência, mas se a comunidade internacional trabalhar unicamente com agências não estatais como provedoras de serviços, negando a reconstrução da capacidade estatal, corre-se o risco de se criar dois caminhos paralelos: um do governo e outro das ONGs (DOWST, 2009, p. 7). A ideia em questão é a de que o trabalho a ser desenvolvido no Haiti seja dividido entre diversos grupos e não fique somente sob a responsabilidade das ONGs, do governo ou da sociedade civil. As ONGs devem trabalhar em conjunto com os governos para direcionar a ajuda recebida, e, ao mesmo tempo, deve-se considerar a sociedade civil como meio de reconstrução.

Conclusão

Este trabalho teve como objetivo fazer uma análise do conceito de segurança humana, levando em consideração o papel desempenhado pelas organizações não governamentais, o governo e a sociedade civil na reconstrução do Estado haitiano. O Haiti vive há décadas um ciclo de pobreza e conflito. A maioria dos haitianos encontram-se privados de segurança humana, o que faz com que não gozem da liberdade de escolha, experimentando o medo e a insegurança.

A liberdade é central para o desenvolvimento, a avaliação do progresso deve ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas, e o desenvolvimento apenas se torna eficiente quando a sua realização depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas (SEN, A., 2010, p. 17). A condição de agente dos indivíduos é restrita e limitada pelas oportunidades políticas, sociais e econômicas de que dispomos, sendo também, central para lidar com as privações de liberdade (SEN, A., 2010, p. 9-10).

Chegamos à conclusão que superestimar a capacidade das ONGs de resolverem todos os problemas de segurança é uma situação irreal e ineficiente que não atende à necessidade de fortalecer as instituições locais do Estado haitiano. Não há segurança humana individual se o Estado não dispuser de estruturas políticas, administrativas e sociais que sejam capazes de assegurá-la (SORJ, 2005, p. 47). Para melhor desempenho da segurança humana deve-se olhar para os problemas sob uma perspectiva multilateral e multi-setorial, permitindo que diferentes atores como as ONGs, sociedade civil e instituições públicas possam discutir e propor novas políticas para o Estado. Acredita-se que a interação entre as instituições responsáveis avançaria, assim, para uma agenda mais democrática, permitindo maior articulação e diálogo entre as partes, levando-se em consideração outras opiniões. Além disso, uma agenda de segurança humana deve partir do local para o global, baseando-se nas necessidades demandadas pelo país em questão (SORJ, 2005, p. 48).

Verificou-se neste estudo de caso uma forte mobilização de organizações não governamentais que atravessam as políticas de seus Estados e, com isso, as demandas das populações locais acabam não sendo levadas em consideração (COHEN, 2003, p. 439). É um erro considerar que as organizações não governamentais possam ser equivalentes funcionais de governos e instituições representativas. A sociedade civil não consegue

fiscalizar por conta própria novas instituições de governança quando deveria, ela mesma, ser fiscalizada. Organizações não governamentais podem ser muito excludentes, desiguais, antidemocráticas e injustas, podendo enfraquecer, ao invés de fortalecer, a solidariedade social (COHEN, 2003, p. 450).

As organizações não governamentais internacionais deveriam engajar-se com as ONGs nacionais, ajudando-as na implementação de projetos, o que garantiria uma reconstrução sustentável, dando poder à sociedade civil. Os projetos das ONGs e as doações devem estar alinhados com as prioridades do governo para que haja um progresso sustentável (KRISTOFF; PANARELLI, 2010, p. 3). Assim, é extremamente necessário avaliar a atuação das organizações não governamentais, caso contrário, corremos o risco de sobrecarregar o conceito, atribuindo à sociedade civil funções que ela provavelmente não conseguirá realizar (COHEN, 2003, p. 422).

Conclui-se que, a coordenação de políticas, a coesão e o diálogo entre os atores que atuam no Haiti são necessários para melhorar a situação do país e atingir o desenvolvimento. São muitos os componentes que ajudam na implementação e bom desempenho da segurança humana, e que devem trabalhar em conjunto na busca de melhores resultados, principalmente no tocante aos Estados falidos. A ajuda humanitária sozinha não desempenha o papel que o Haiti precisa que seja realizado, logo, as ONGs, assim como as missões da ONU, o governo e a sociedade civil devem se relacionar e se coordenar de maneira que desenvolvam políticas plausíveis, necessárias e eficientes no país. O papel da sociedade civil é exercer influência e não tomar decisões coletivamente obrigatórias, colocando-se no lugar do governo (COHEN, 2003, p. 451).

Por mais que exista uma preocupação da comunidade internacional com a situação de Estados falidos, como no caso do Haiti, as políticas de segurança humana não têm cumprido o que elas propõe nesse país. A estrutura da segurança humana, que surgiu como proposta de mudança no discurso e prática multilateral, não se traduziu em novas estratégias. A agenda muitas vezes vai além da realidade, não travando objetivos específicos e factíveis que ajudariam na realização de políticas práticas mais reais e melhor definidas.

Referências

BOOTH, W. NGOs in Haiti face new questions about effectiveness. **The Washington Post**, Port-au-Prince, 1 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/02/01/AR2011020102030.html>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

CARE. Haiti: Through the lens, s.d. Disponível em: <<http://www.care.org/country/haiti>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CARVALHO, C. A. The human security implications of natural disasters: the recent cases of Pakistan and Haiti. Observatory for Human Security, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.segurancahumana.eu/data/res/27/326.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2012.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. Haiti cholera outbreak, out. 2010. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/haiticholera/situation/>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, p. 419-459.

DOWST, M. Working with civil society in fragile States. International NGO Training and Research Centre, maio 2009. Disponível em: <<http://www.intrac.org/data/files/resources/621/Briefing-Paper-23-Working-with-Civil-Society-in-Fragile-States.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2012.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Cholera fall-out likely to cause crop losses in Haiti, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/49044/icode/>>. Acesso em: 31 out. 2014.

FOREIGN POLICY. The Failed States Index, 2011. Disponível em:
<http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings>. Acesso em: 28 maio 2012.

KRISTOFF, M.; PANARELLI, L. Haiti: A republic of NGOs. United States Institute of Peace, abr. 2010. Disponível em:
<<http://www.usip.org/files/resources/PB%2023%20Haiti%20a%20Republic%20of%20NGOs.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2012.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (MSF). Haiti, s.d. Disponível em:
<<http://www.msf.org.br/pais?ref=haiti>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). MINUSTAH fact sheet, jan. 2012. Disponível em:
<http://minustah.org/pdfs/fact_sheet/FactSheetMINUSTAH_2012_jan_Report_EN.pdf>. Acesso em: 26 maio 2012.

_____. Non-governmental organizations, s.d. Disponível em:
<www.unrol.org/article.aspx?article_id=23>. Acesso em: 18 jun. 2014.

OUALALOU, L. Comunidade internacional desperdiça chance de tirar Haiti da pobreza. **Carta Capital**, Paris, 12 jan. 2011. Disponível em:
<<http://www.cartacapital.com.br/internacional/comunidade-internacional-desperdica-chance-de-tirar-haiti-da-pobreza-diz-ong/>>. Acesso em: 29 maio 2012.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD). Human Development Report 1994. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994. 226 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. 461 p.

SEN, K. Fragile States or failed policies: some donor-induced dilemmas. International NGO Training and Research Centre, out. 2008. Disponível em: <<http://www.intrac.org/data/files/resources/120/Briefing-paper-19-Fragility-and-Fragile-States.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2012.

SORJ, B. Segurança, segurança humana e América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, vol. 2, n. 3, dez. 2005, p. 40-59.

TADJBAKHS, S. Human security: Concepts and implications with an application to post-intervention challenges in Afghanistan. **Les Études du CERI**, Paris, n. 117-118, set. 2005, p. 1-77.

THE FUND FOR PEACE. Country profile: Haiti, out. 2011. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/states/ccpr11ht-countryprofile-haiti-10u.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.