

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A influência do Terrorismo na Ajuda Humanitária no Médio Oriente

Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a
Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

José Alberto Abreu do Souto

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Estudos de Desenvolvimento

Orientadora

Professora Giulia Daniele

Professora Auxiliar Convidada

CEI-IUL - Centro de Estudos Internacionais

dezembro, 2019

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A influência do Terrorismo na Ajuda Humanitária no Médio Oriente

Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

José Alberto Abreu do Souto

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos de Desenvolvimento

Orientadora

Professora Giulia Daniele

Professora Auxiliar Convidada

CEI-IUL - Centro de Estudos Internacionais

dezembro, 2019

Agradecimentos

Gostaria antecipadamente de agradecer, de um modo geral, a todos aqueles que, de alguma forma, ajudaram a concretizar, não apenas esta dissertação, mas todo o processo de mestrado. Este trabalho nunca teria sido realizado sem o apoio de várias pessoas com quem me cruzei ao longo de todo este processo. Dirijo, portanto, a todas elas estas palavras de agradecimento.

Não obstante, queria agradecer particularmente à minha orientadora, Professora Giulia Daniele, pela forma imediata com que aceitou ajudar-me no meu trabalho, todo o apoio e toda a disponibilidade demonstrada.

Aos meus pais, Luísa e Fernando Souto, por me terem motivado a alcançar todos os meus objetivos de vida. Sem o seu incentivo não teria sido possível chegar aqui.

Agradeço à minha companheira, Mariana Tomás Lopes, pelo apoio demonstrado desde que manifestei interesse em produzir a dissertação, assim como a empatia e apoio demonstrado nos meus piores dias. Um agradecimento muito especial à sua mãe, Maria Goreti Tomás por ter acreditado em mim e nas minhas capacidades.

Ao Professor Isaías Barreñada Bajo, da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madrid pelo apoio que me deu com a pesquisa de artigos pertinentes para a elaboração desta tese.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Resumo

A presente dissertação de mestrado tem como objeto de estudo o conflito no Iémen, focando-se na ajuda humanitária concedida pela USAID e pelo DFID ao país e em como a guerra contra o terrorismo dificultou e/ou inviabilizou, por vezes, essa ajuda.

A guerra contra o terrorismo, que teve maior expressão a partir do ataque às Torres Gémeas, criou no círculo político internacional uma necessidade de securitizar o terrorismo. Desta forma, os recursos concedidos a múltiplos setores, entre os quais o da ajuda humanitária, foram amplificados no sentido de atenuarem os efeitos da ação terrorista.

Verificar-se-á que a securitização do terrorismo por parte dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha criou um impacto na ação daquelas duas organizações (USAID e DFID), mas que o seu funcionamento se restringiu a agendas e/ou a objetivos políticos.

Para além disto, a dissertação procura perceber como é que o conflito iemenita chegou a esta magnitude e como é que os seus intervenientes estão a agir de modo a mitigar as suas consequências.

Palavras-chave: Ajuda Humanitária, DFID, Iémen, Securitização, Terrorismo, USAID

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Abstract

The present master's dissertation has as its object of study the conflict in Yemen, focusing on the humanitarian aid granted by USAID and DFID to the country and on how the war on terrorism hindered and / or sometimes made this aid unfeasible.

The war on terrorism, which was most pronounced after the attack on the Twin Towers, created in the international political circle a need to securitize terrorism. In this way, the resources given to multiple sectors, including humanitarian aid, have been expanded to mitigate the effects of terrorist action.

The securitization of terrorism by the United States and Great Britain will have an impact on the action of those two organizations (USAID and DFID), however, their operation has been restricted to agendas and / or political goals.

In addition, the dissertation seeks to understand how the Yemeni conflict has reached such magnitude and how its actors are acting to mitigate its consequences.

Keywords: DFID, Humanitarian Aid, Securitization, Terrorism, USAID, Yemen

JEL Classification System: F35 - *Foreign Aid*

*F5 - International Relations, National Security, and
International Political Economy*

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Lista de Acrónimos

ACEVO	<i>Association of Chief Executives of Voluntary Organisations</i>
AQPA	Al-Qaeda na Península Arábica
ACTED	<i>Agency for Technical Cooperation and Development</i>
CERP	<i>Commander's emergency response program</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CORDS	<i>Civil Operations and Revolutionary Development Support</i>
CTITF	<i>Counter-Terrorism Implementation Task Force</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DFID	<i>Department for International Development</i>
EI	Estado Islâmico
EIIL	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
EUA	Estados Unidos da América
ENUCAH	Escritório Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
ERUCT	Estratégia do Reino Unido para Combater o Terrorismo
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
FLIS	Frente Libertação Iémen do Sul
FND	Frente Nacional Democrática
FNL	Frente Nacional de Libertação
GPH	Grupo Política Humanitária
IRW	<i>Islamic Relief Worldwide</i>
JMP	<i>Joint Meeting Parties</i>
LRRD	<i>Linking relief, rehabilitation and development</i>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

MCC	<i>Millennium Challenge Corporation</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODA	<i>Official development assistance</i>
OFDA	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i>
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RAI	República Árabe do Iémen
RPDI	República Popular Democrática do Iémen
SDN	Sociedade das Nações
SIGIR	<i>Special Inspector General for Iraq Reconstruction</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WASH	<i>Water, sanitation and hygiene promotion</i>

Índice

1. 1. Problemáticas	4
1.2. Justificação para a Investigação.....	4
1.3. Métodos de investigação	5
Capítulo II - Conceitos	6
2.1. Conceito de Ajuda Humanitária.....	6
2.2. Conceitos de Terrorismo e de Contraterrorismo	9
2.3. Conceito de Estado Frágil	15
2.4. Conceito de Ajuda Externa.....	17
Capítulo III - Escola de Copenhaga.....	19
Capítulo IV - Militarização da Ajuda Externa Norte-Americana no Séc. XX.....	21
4.1. Ajuda Externa Norte-Americana como meio de Segurança Nacional	23
4.2. Consequências da militarização para a USAID	24
4.3. Repercussões da Militarização da Ajuda Humanitária Americana - Programa de Resposta de Emergência do Comandante.....	27
Capítulo V - Desenvolvimento e Segurança pelo DFID	31
Capítulo VI - Iémen – Estudo de Caso	35
6.1. Guerra Civil no Norte do Iémen	35
6.2. Presença Britânica no Sul do Iémen	36
6.3. Primeira tentativa de uma Unificação.....	38
6.4. Frente Nacional Democrática e a Guerra Civil de 1979	39
6.5. Guerra Civil de 1986 no Sul do Iémen e a Unificação.....	40
6.6. A Guerra Civil Iemenita de 1994.....	41
6.7. A Revolução Iemenita	42
6.8. Posição geoestratégica do Iémen	44
Capítulo VII - Terrorismo no Iémen.....	48
7.1. Operações de contraterrorismo Americanas e Britânicas no Iémen	51
7.2. O Impacto das políticas antiterroristas britânicas nas ONG.....	56
Capítulo VIII - Situação Humanitária no Iémen.....	62
8.1. Dificuldades na atribuição de Ajuda Humanitária no Iémen	62
8.2. USAID no Iémen.....	65
8.3. DFID no Iémen	68
8.4. Sociedade do Crescente Vermelho e Verde no Iémen	72
8.5. A ajuda humanitária como um novo colonialismo.....	73
Capítulo IX – Conclusão	75
Capítulo X - Bibliografia.....	79

Lista de Figuras

Figura 1 – The Scope of the Pogram.....	27
Figura 2 – Iraq Reconstruction Special Report – Funding.....	28
Figura 3 – NET Bilateral Aid Flows from DAC Donors.....	33
Figura 4 - Imagem de satélite do Estreito de Bab El Mandeb.....	46
Figura 5 – Airstrikes in Yemen by the US since 2002.....	51
Figura 6 – Active USG Programs for the Yemen Response.....	67

Capítulo I - Introdução

A presente dissertação tem como objeto de estudo demonstrar até que ponto o atual combate ao terrorismo contribuiu para a securitização da ajuda humanitária proveniente de duas agências internacionais de desenvolvimento, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), no Iémen.

A compreensão deste processo exige uma investigação sobre o passado destas agências no que toca, particularmente, à sua ação no Iémen. No caso da USAID, debruçar-nos-emos sobre a perda da sua relevância devido a decisões políticas tomadas, quer desde a guerra do Vietname, quer no pós- onze de setembro.

Por outro lado, analisaremos a forma como o DFID foi influenciado pelo governo britânico, através do financiamento a projetos iemenitas para promoverem a própria segurança britânica - uma “manobra 2 em 1”, em que se alia a segurança ao desenvolvimento.

O estudo de caso centrar-se-á na análise da atual situação iemenita. Para tal, far-se-á uma retrospectiva do intervalo de tempo que vai desde 1962, com o golpe de Estado a Norte, para implementar a República Árabe Iemenita, e, a Sul, desde 1839, com a presença britânica, até à sua saída, em 1967, com a implementação da República Popular Democrática do Iémen. Após estes breves apontamentos, prosseguiremos para as diferentes perspetivas sobre o país, primeiramente dividido em dois (Norte e Sul) e, posteriormente, unificado, culminando na análise dos eventos da atualidade.

Após uma breve análise histórica, passaremos a detalhar a situação humanitária iemenita, as suas causas e as suas consequências junto da população e, por último, daremos conta das atividades que ambas as agências estão a executar no terreno.

1. 1. Problemáticas

Para melhor orientar este trabalho, ao longo da dissertação procurámos encontrar respostas para uma série de questões, nomeadamente sobre as causas que levaram os intervenientes a envolverem-se na guerra civil iemenita; se a intervenção da coligação saudita é ou não legítima; se a guerra entre sunitas e xiitas é uma medição de forças entre as duas vertentes islâmicas; se as operações antiterroristas americanas e britânicas estão a ser eficazes na mitigação das consequências deste conflito.

A procura de respostas para todas estas questões analisadas de forma comparativa entre si servirá para consubstanciar o mais completamente possível a resposta à grande questão de partida.

1.2. Justificação para a Investigação

O interesse pelos assuntos da região do Médio Oriente, palco das primeiras civilizações do Mundo (a Mesopotâmia e o antigo Egito), foi o ponto de partida para esta investigação. Dada a variedade de impérios que emergiram desta região, desde o Neoassírio, ao Aqueménida, ao Macedónio, ao Iraniano, ao Romano e ao Império Bizantino, foi necessário delimitar uma área geográfica e selecionar um tema específico, razão pela qual o desenvolvimento desta dissertação se focará na ajuda humanitária, na guerra contra o terrorismo, na segurança e no desenvolvimento particular do Iémen. Deste modo, chegámos ao tema que pretendemos abordar - **“A influência do Terrorismo na Ajuda Humanitária no Médio Oriente”**.

Como sabemos, atualmente, o Médio Oriente é constituído por um misto de línguas, culturas e religiões. Esta conjuntura resulta do acordo Sykes–Picot entre britânicos, franceses e russos que, após a I Guerra Mundial e a posterior dissolução do Império Otomano, definiram entre si as suas esferas de influência e de controlo, criando um “mapa” de realidades distintas. O referido acordo, porém, não teve consideração pelas especificidades dos povos aí residentes, o que viria a criar fronteiras, resultando em discórdias que perduram até hoje.

Este acordo, com mais de cem anos, constituirá uma das mais fortes motivações para o surgimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIL), que fundamenta a sua rebelião no colonialismo e no autoritarismo que consideram que o Ocidente exerceu sobre os povos do

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Médio Oriente. Em 2014, com a conquista de território na Síria e no Iraque, Abu Bakr al-Baghdadi, líder do E.I. discursou na Mesquita de Al-Nuri em Mosul, prometendo: “este avanço abençoado não vai parar até darmos o último prego no caixão da conspiração Sykes-Picot”.¹

1.3. Métodos de investigação

Após selecionado o tema para a dissertação, iniciámos uma pesquisa de estudos nas diversas bases de dados disponíveis na Biblioteca do ISCTE-IUL, no Google Académico, no *Atlantic Council*, no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais e no Grupo de Política Humanitária. Tal resultou numa lista de fontes biblio, vídeo e *webgráficas* cuja análise nos forneceu informação relevante como notícias, dados qualitativos e quantitativos a partir de sondagens e de tabelas expositivas que nos foram permitindo obter e consolidar respostas às questões de base.

¹ Wright, R. (2016) *How the Curse of Sykes-Picot Still Haunts the Middle East*. Disponível em: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/how-the-curse-of-sykes-picot-still-haunts-the-middle-east>. Consultado a 04/09/18

Capítulo II - Conceitos

2.1. Conceito de Ajuda Humanitária

A ação humanitária tem raízes seculares na cultura, na política, na religião e/ou na filosofia. As ideias cristãs de caridade foram importantes na Europa e na América do Norte e alguns estudos realçam que o mesmo gesto está presente noutras religiões, como a tradição do *zakat*², no islamismo.

De acordo com o Comité Internacional da Cruz Vermelha, a principal definição de ajuda humanitária é:

salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e após crises ou desastres causados pelo Homem ou pela natureza, bem como prevenir e fortalecer a preparação para quando tais situações ocorrerem. A ação humanitária é definida por sete princípios: humanidade, imparcialidade, neutralidade, universalidade, serviço voluntário, unidade e independência.³

Este conceito começa a tomar forma no século XIX quando, em 1859, Henri Dunant presenciou as consequências da Batalha de Solferino, as quais despertaram em si a vontade de, em conjunto com os voluntários locais, ajudar os soldados feridos, independentemente da sua nacionalidade.

Em 1862, Dunant publica *A Memory of Solferino*. Na conclusão deste seu livro, Dunant propõe a criação de agências de socorro e de paz em cada país para auxiliar os feridos em tempo de guerra, bem como a adoção de um acordo internacional para proteger as equipas médicas e os feridos. No ano seguinte, em fevereiro de 1863, a Sociedade de Genebra de bem-estar Público nomeou uma comissão, composta pelo general G. H. Dufour, como presidente, Gustave Moynier, Henry Dunant, Theodore Maunoir e Louis Appia.⁴

² Segundo o islamismo, a riqueza provém de Allah. Aqueles que forem dotados da sua riqueza devem, por sua vez, apoiar os membros mais desfavorecidos da comunidade muçulmana. É o terceiro dos cinco pilares do islamismo e o seu pagamento deve ser feito anualmente. Caso não seja feita a dádiva, isso é compreendido como um pecado que será julgado no Dia do Juízo Final (*Yaum al-Qiyamah*).

³ In site *Development initiatives*. Disponível em: <http://devinit.org/defining-humanitarian-assistance/#>, consultado a 04/10/18

⁴ Informação retirada da *International Review of the Red Cross*. Disponível em: https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/RC_Jun-1964.pdf

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Este grupo, mais tarde denominado de Comité Internacional para a Ajuda aos Feridos em Situações de Guerra, foi responsável pela criação das propostas assinadas por doze Impérios, em 1864, na I Convenção de Genebra, que visavam melhorar as condições dos militares feridos nos campos de batalha. Estes artigos criaram as diretrizes e os princípios daquilo que mais tarde viriam a ser o Comité Internacional da Cruz Vermelha e o Direito Internacional Humanitário.

Além dos dez artigos, o Comité fez mais três recomendações aos Impérios⁵. Uma delas, que fossem criadas agências de socorro local; outra, que em tempo de guerra, as nações beligerantes mantivessem a neutralidade quanto a ambulâncias e hospitais militares, bem como em relação aos médicos, voluntários e aos habitantes do país para onde a ajuda se dirigisse e, finalmente, que fosse criado um emblema distinto do das restantes agências, permitindo ser reconhecido pelo corpo médico das nações beligerantes, pelos soldados e pelas populações em geral. Assim, a última das recomendações tornou-se na bandeira de fundo branco com uma cruz vermelha, a mais reconhecida entre a humanidade, presente em ambulâncias e hospitais de todos os países.

Posteriormente à I Guerra Mundial, as potências vencedoras reuniram-se em Versalhes para negociar um acordo de paz, resultando na Sociedade das Nações (SDN), a qual, por sua vez, criou várias organizações, nomeadamente, a Organização de Saúde, a Organização Internacional do Trabalho, o Alto Comissariado para os Refugiados e o Alto Comissariado para o Estatuto Jurídico da Mulher. Além do objetivo de prevenir a guerra através da segurança coletiva, os tratados da SDN cobriam questões que incluíam a proteção de minorias étnicas e a dos refugiados deslocados na Europa.

Infelizmente, a Sociedade das Nações foi incapaz de lidar com a intensificação da agressão das potências do Eixo, tendo tido pouco sucesso em sancionar os seus próprios membros e ficado enfraquecida pela saída da Alemanha, da Itália, da Espanha e do Japão no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial.

Em 1944, nas Conferências de Bretton Woods (EUA), foi definido um sistema de regras, de instituições e de procedimentos para regular a política económica internacional. O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, uma das instituições saída das Conferências, mais tarde dividida em três - Banco Mundial, Banco para Investimentos

⁵ Resoluções da Conferência Internacional de Genebra, entre 26 e 29 de outubro de 1863.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Internacionais e Fundo Monetário Internacional - desempenhou um papel fulcral na atribuição de fundos internacionais, nomeadamente, determinando as credenciais para a receção de ajuda, avaliando o seu impacto e, acima de tudo, impulsionando a agenda do desenvolvimento nos anos do pós-guerra.

A hegemonia dos Estados Unidos da América relativamente à Europa começa a tomar forma, três anos mais tarde, com o surgimento do Plano Marshall (1947-51), através do qual os Estados Unidos encetam o fornecimento da assistência financeira e humanitária para a reconstrução dos estados europeus mais afetados pela Guerra. Contudo, algum desse apoio financeiro teria também como objetivo ajudar alguns países a resistir à disseminação do comunismo.

Ao mesmo tempo, a então União Soviética, apoiava o comunismo contra o capitalismo, numa estratégia recuperada de Frederico, o Grande - usar a ajuda externa como uma ferramenta diplomática para promover alianças políticas e vantagens estratégicas. Iniciou-se, então, um longo período de conflito de ordem política, militar, tecnológica, económica, social e ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética, designado por Guerra Fria, em que ambas as partes tinham o objetivo de criar zonas de influência.

A partir dos anos 80 do século XX, o Banco Mundial influencia a agenda humanitária no sentido de englobar, paralelamente, o cumprimento dos direitos humanos e o desenvolvimento, naquilo que se designou por *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD). Contudo, a abordagem do LRRD não surtiu os efeitos que se pretendia. Pelo contrário, ao incluir o desenvolvimento (de resultados a longo prazo), protelava-se o cumprimento da ajuda humanitária às pessoas que estavam em situação de emergência, desvirtuando-se, ao mesmo tempo, dos princípios humanitários como a imparcialidade, a independência e a neutralidade.

Já no século XXI, em 2016, sob a presidência de Ban Ki-moon, realiza-se a 1ª Cimeira Humanitária Mundial com o objetivo de gerar disposições que conduzissem à ajuda às populações aprisionadas por conflitos, como guerras civis (por exemplo, no Médio Oriente), e por desastres humanitários para os quais ainda não existem respostas políticas. De acordo com Sid Johann Peruvemba⁶, 2018, na Cimeira, “foi reforçada a ligação entre a ajuda humanitária

⁶ Peruvemba, S. (2018) *Why the nexus is dangerous*. Consultado a 25/11/18. Disponível em: <https://www.dandc.eu/en/article/expert-warns-against-coupling-humanitarian-aid-other-development-goals>.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

e os esforços de desenvolvimento e expandiu-se a definição de ajuda humanitária ao incluir a manutenção da paz”.

A ajuda humanitária passa, assim, a ter uma estrutura triangular: apoiar - desenvolver – manter a paz, opondo-se ao princípio do já citado Dunant, segundo o qual as agências humanitárias deveriam esforçar-se somente em convencer aqueles que detêm o poder de que, seja em que conflito for, apenas pretendem salvar vidas e abrir caminhos para a promoção da paz. Ainda de acordo com o cofundador da Cruz Vermelha Internacional, a norma de neutralidade seria prejudicada se o desenvolvimento e a paz tivessem de ser ponderados simultaneamente, potenciando suspeitas que danificariam a confiança entre as organizações e os Estados.

S. Peruvemba parece concordar com o mesmo princípio quando diz que “a ajuda humanitária deve ser avaliada se salva vidas ou não.” Para verificarmos se um programa de ajuda humanitária está a ser eficaz ou não, é necessário fazer a sua monitorização, calcular a resiliência a fatores externos, analisar os resultados obtidos e, finalmente, avaliar o seu impacto. Por mais importantes que sejam para verificar se a ajuda está a ser eficaz, estas ações podem perturbar a principal tarefa das ONG, ou seja, a de prestar auxílio humanitário, uma vez que algumas destas organizações dependem do financiamento de governos e/ou de entidades privadas com fins lucrativos, comprometendo o princípio da neutralidade.

Por este motivo, as ONG e as agências humanitárias estão cada vez mais sob pressão para se justificarem. A cultura de confiança que existia anteriormente foi substituída por uma de controlo, na qual o futuro dos programas e do respetivo financiamento é ditado pelos resultados, fazendo com que as organizações procurem ajudar em locais mais favoráveis ao seu financiamento, correndo muitas vezes o risco de albergar terroristas infiltrados.

2.2. Conceitos de Terrorismo e de Contraterrorismo

A palavra terrorismo terá tomado forma durante a Revolução Francesa⁷. Contrastando com a conotação que possui hoje em dia, entre 1789 e 1794, o seu uso era a favor dos novos princípios de *Liberdade, Igualdade e Fraternidade*. A designação de “Período do Terror” foi adotada como um meio para estabelecer a ordem na transição da monarquia absolutista para uma república democrática radical, que, por sua vez, se tornou autoritária, militarista e baseada na propriedade.

⁷ Palmer, R. R. (2014) *The Age of the Democratic Revolution*, capítulo I, Princeton University Press

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

De acordo com Robespierre, o terrorismo, no séc. XVIII, estava associado aos ideais de virtude e de democracia. Segundo Bruce Hoffman⁸ (1998), para Robespierre “a virtude era a força motriz de um governo em paz, mas durante o tempo da revolução devia de ser aliada ao terror para que a democracia triunfasse”. No livro *Inside Terrorism*, Hoffman faz uma analogia entre o “terrorismo da era jacobina” e o do século XXI, dizendo que ambos compartilham duas características-chave no seu princípio: uma delas, prende-se com os anos de terror organizados, deliberados e sistemáticos, focando-se numa determinada parte da população que está contra os ideais do regime; a outra, fundamenta-se no objetivo de criar uma nova e melhor sociedade com o intuito de substituir um “sistema político corrupto e antidemocrático” (argumentação usada pelos terroristas ao coordenar os seus ataques).

Apesar de, em 1994, a Assembleia Geral das Nações Unidas ter declarado que o terrorismo inclui atos com propósitos políticos calculados para provocar um estado de terror no público ou num grupo de pessoas, não lhe reconhecendo, por isso, legitimidade política, filosófica, racial, ideológica, étnica, religiosa ou outras que pudessem ser invocadas para o justificar, atualmente, o terrorismo ainda é entendido como um ato de violência contra civis em busca de determinados objetivos políticos e/ou ideológicos.

Dez anos depois, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, englobou na definição de terrorismo, “atos criminosos cometidos com a intenção de causar morte ou lesões corporais, ou tomada de reféns, com o objetivo de provocar um estado de pânico no público ou num determinado grupo de pessoas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou a abster-se de praticar qualquer ato” (*Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, 2008).

Na perspetiva de Gilbert Ramsay⁹, o termo “terrorismo” é frequentemente usado pelos Estados para descrever a violência exercida maioritariamente por atores não estatais e que os primeiros consideram ilegítima, resultando na perceção de que o terrorismo só está relacionado com a ação destes últimos. Para contrariar esta conceção, a Universidade de Eastern Kentucky¹⁰ identificou cinco tipos de terrorismo: primeiro, o “Terrorismo patrocinado

⁸ Hoffman, B. (1998) *Inside Terrorism*, Columbia University Press, The New York Times on the Web Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/first/h/hoffman-terrorism.html>. Consultado a 06/11/18

⁹ Ramsay, G (2014) *Why terrorism can, but should not be defined* (p. 3). Consultado a 20/12/2019. Disponível em: <https://sci-hub.se/https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2014.988452?scroll=top&needAccess=true>

¹⁰ Informação retirada de: <https://ekuonline.eku.edu/homeland-security/definition-history-and-types-terrorism>. Consultado a 08/12/2019.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

pelo Estado”, que compreende os atos terroristas exercidos pelos Estados ou pelos governos; segundo, o “Terrorismo dissidente”, que consiste na revolta de grupos terroristas contra o exercício do poder dos governos; terceiro, o “Terrorismo ideológico”, que engloba atos terroristas praticados em nome de uma determinada ideologia política; quarto, o “Terrorismo religioso”, cometido em prol de algum objetivo religioso; e, por último, o “Terrorismo criminal”, usado como um meio para apoiar atividades criminosas e daí obter lucro.

Para além destes cinco tipos de terrorismo, há, ainda, um outro ao qual não é atribuído muito destaque, seja pelos *media*, seja pelo Sistema Internacional: o Terrorismo Ocidental, praticado pelos países ocidentais, de modo a alcançar um determinado objetivo estratégico. Este tipo de terrorismo leva-nos a recuar, por exemplo, à época colonial, quando as populações eram capturadas e mortas em massa por organizarem movimentos revolucionários contra o domínio colonialista e pela sua liberdade (em 1626, nas Ilhas Caraíbe, o genocídio de Kalinago cometido por ingleses). Outro exemplo pode consistir na invasão de um Estado estrangeiro – em 1962, o Departamento de Defesa Americano, a CIA e a *Joint Chiefs of Staff* elaboraram o plano da Operação *Northwoods*, que consistia em executar atos terroristas em cidades americanas, com vista a obter o apoio da opinião pública americana em relação à intervenção em Cuba. Este plano acabou por ser rejeitado pelo presidente John F. Kennedy.

Em 2003 deu-se um dos exemplos mais claros daquilo que é o Terrorismo Ocidental: vários governos ocidentais justificaram a Guerra no Iraque com o fundamento de que Saddam Hussein tinha na sua posse armas de destruição maciça e ligações à Al-Qaeda. Como salienta Noam Chomsky, em *Iraq: The Forever War*¹¹, a intervenção teve como objetivo o controlo da segunda maior reserva de petróleo do Mundo e obter uma vantagem geoestratégica contra o Irão. A posse das fontes de petróleo daria ao Ocidente e particularmente aos EUA, a possibilidade de influenciar as demais políticas externas dos restantes Estados do Sistema Internacional, devido à sua dependência dos combustíveis fósseis.

Segundo explicou numa entrevista à BBC, Chomsky destaca o facto de que o 11 de setembro foi um marco na mudança da política mundial uma vez que o Ocidente sofreu “as atrocidades criminais que eles próprios cometeram a outros, daí o choque e espanto neste ato pois pensavam que era algo que só eles é que concebiam” (Min: 3.15)¹². Além disto, antes do

¹¹ *Audio book* (2010). Playlist disponível em:

https://www.youtube.com/playlist?list=OLAK5uy_m_uvKQlgB3GUPGizZtnXHN_fDxuybvd8M.

¹² BBC Four (2010) - Noam Chomsky on Iraq War (BBC) (Part 1/2). Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=j_DPDY4PKqs. Consultado a 16/12/2019

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

início da invasão, Chomsky destaca como o governo americano deturpou a opinião pública, nomeadamente através de campanhas que incutiram o medo no meio americano. Após os ataques de 2001, a opinião pública americana foi apoiante de uma invasão ao Iraque, porém, posteriormente à guerra, mudou no sentido de que os assuntos de reconstrução, política e economia fossem tratados somente pelas Nações Unidas. No entanto, apesar de a opinião pública se ter alterado, a reeleição de Bush, em 2004, respondeu com uma intensificação na intervenção ao Iraque. No decorrer dos anos seguintes, não foi comprovado o argumento de que Hussein possuía armas de destruição maciça.

A intervenção ocidental deixou consequências nefastas no Iraque: desde uma elevadíssima taxa de crianças desnutridas a “70% do país sem acesso a água potável”¹³. Além disto, atualmente o governo iraquiano defronta-se com uma guerra civil contra a ISIS, fação que, segundo Noam Chomsky, teve raízes a partir da invasão ao país¹⁴, tornando o futuro daquela nação incerto.

Em nota de conclusão, Gilbert Ramsay afirma que o conceito de terrorismo não está definido, uma vez que, apesar dos vários debates sobre a temática, a palavra é aplicada numa variedade de contextos e propósitos mostrando que a mesma ainda não possui um núcleo duro, sendo que quando ocorre um ato de violência, o discurso que vem posteriormente é que define o seu significado. Tomemos como exemplo o que acontece nos casos de Terrorismo Ocidental: quando um Estado realiza atos de violência, considerados, à partida, como inaceitáveis, alegando posteriormente que a violência que cometeu foi justificada. A tentativa de justificação da violência “com fundamento” leva a opinião pública a questionar-se sobre se certos atos terroristas são de facto “necessários” ou não.

Quanto ao conceito de contraterrorismo, os membros reunidos na quinquagésima nona sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas debruçaram-se sobre alguns dos resultados do Relatório de Desenvolvimento Humano Árabe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e concluíram que, para combater o extremismo e a intolerância no Médio Oriente, a educação e o debate público eram ferramentas essenciais. Questões como a

¹³ Raphael, D (2014) - *The Failure of the Iraq War*. Disponível em: https://www.huffpost.com/entry/the-failure-of-the-iraq-w_b_5530820?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAJ_Ejm51ektztiRFAzChVpTTG8mlqiVG_KjfsxwWz39vVBn1Mzt-pjkSwplZWRUtgV0WfVIdaKgErudzgpaXZ_c15MjmtJZpmV9UklwpMYiwrKG6gmprypCAVwg6QYTDDeZUdY7idUXDkFzLt07wNtzyJMmbJpajSzO0wiUiHIQ_. Consultado a 09/12/2019

¹⁴ Sputnik (2016) - *Noam Chomsky: US Invasion of Iraq Produced Daesh 'Monstrosity'*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kythpQreIDU>. Consultado a 17/12/2019. Min 24:11.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

igualdade de género, a liberdade política, a redução dos níveis de pobreza e do desemprego foram também temas abordados e assinalados como importantes para dissuadir os facilitadores do terrorismo na região.

Contudo, o relatório avançou também que as Nações Unidas, que deviam ser capazes de articular uma estratégia de contraterrorismo eficaz, baseada nos princípios do respeito pelos estados de direito e pela observância universal dos direitos humanos, não estavam a fazer o melhor uso dos seus ativos na luta contra o terrorismo. Ao longo dos seus inquéritos, governos e organizações comunitárias, queixaram-se da forma como as N.U. agiam para limitar o terrorismo, e, em alguns casos, criticaram as abordagens muitas vezes centradas em medidas militares e policiais. Desta forma, o foco nos ângulos físicos, põem de parte a diplomacia e a ação coletiva contra o terrorismo, colocando em risco os esforços para promover a boa governança e os direitos humanos, estes últimos essenciais para combater o extremismo.

Assim, para ajudar os Estados Membros na implementação da Estratégia Global Contra o Terrorismo, a 15 de junho de 2017, a pedido do Secretário-Geral António Guterres, foi estabelecido o Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas,¹⁵ assente em cinco pilares¹⁶:

- Fornecer a liderança nos mandatos¹⁷ de contraterrorismo da Assembleia Geral;
- Reforçar a coordenação e a coerência entre as 38 entidades¹⁸ do Grupo de Trabalho de Implementação no Combate ao Terrorismo, para garantir o funcionamento da Estratégia Global contra o Terrorismo;
- Fortificar a prestação de assistência, prestada pelas Nações Unidas na luta contra o terrorismo, aos Estados-Membros;
- Melhorar a visibilidade, a defesa e a mobilização de recursos para os esforços ao combate do terrorismo;
- Garantir a prioridade no combate ao terrorismo em todo o sistema das N.U.

De modo a consolidar a estratégia, o Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas, a Interpol, a Organização Mundial das Alfândegas e as restantes entidades que fazem

¹⁵ Resolução disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/291

¹⁶ Disponível em: <https://www.un.org/en/counterterrorism/>

¹⁷ A Assembleia Geral analisa a Estratégia de dois em dois anos, tornando-a uma prioridade dos Estados-Membros.

¹⁸ Estrutura disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

parte da CTITF¹⁹ acordaram num Pacto Global no Combate ao Terrorismo, cujo propósito é apoiar a implementação da Estratégia Global da ONU contra o Terrorismo, com o desenvolvimento de projetos e mobilização de recursos conjuntos e aumentar a partilha de informação entre instituições de modo a promover a coordenação, a coerência e a transparência entre os envolvidos. Citando o Subsecretário-Geral, Vladimir Voronkov, “o Pacto Global de Combate ao Terrorismo será o maior quadro de coordenação no sistema das Nações Unidas, sendo um passo importante para a implementação do princípio da ação comum da ONU”²⁰.

Na mais recente revisão da Estratégia Global contra o Terrorismo, em Nova Iorque, foi debatida a necessidade de aumentar a inclusão das mulheres e de organizações civis na criação de políticas que visem combater o terrorismo, assim como aumentar a sua presença no mundo virtual para evitar que os jovens se envolvam em *sites* de teor extremista. Estes debates trouxeram à luz as disparidades entre os Estados Membros, particularmente na abordagem de como identificar e prevenir ações extremistas violentas. As ONG que estiveram presentes na revisão revelaram que a vertente militar, em vez de minimizar as violações dos direitos humanos, estavam, pelo contrário, a contribuir para o seu aumento. Tal como Hanny Megally salienta em *The UN Global Counter-Terrorism Strategy Review*²¹, o Direito Internacional Humanitário estará a deteriorar-se em nome do combate ao terrorismo e ressalta a falta de um ambiente favorável para que a sociedade civil, particularmente as mulheres, se envolva na revisão da estratégia.

Kai Sauer, Representante da Finlândia nas N.U., manifestou a importância das pesquisas que mostram uma correlação entre a igualdade de género e a diminuição do extremismo violento²². Ao medir o impacto da legislação antiterrorista, é preciso ter em conta a perspetiva de género sobre a radicalização, de modo a desenvolver políticas de segurança

¹⁹ *Counter-Terrorism Implementation Task Force*

²⁰ Disponível em: <https://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/un-global-compact.shtml>. Consultado a 10/12/18

²¹ Megally, H. (2018) *The UN Global Counter-Terrorism Strategy Review*. Disponível em: <https://cic.nyu.edu/publications/UN-Global-Counter-Terrorism-Strategy-Review>. Consultado a 08/11/18

²² Em 2013, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa elaborou um relatório em que destacava as mulheres como meras vítimas passivas do extremismo violento. Para contrariar este estereótipo, em 2017, a Help Desk fez um relatório onde mostra o potencial que as mulheres têm para identificar sinais de radicalização e extremismo nas suas famílias e comunidades, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres são em si baluartes contra o extremismo violento; Vantagens que a agenda contra o extremismo violento teria se incluíssem as organizações civis de mulheres. Estudo disponível em: http://www.gsdrc.org/wp-content/uploads/2017/05/HDR_1408.pdf

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

que tenham em conta o género nas organizações terroristas, mas também analisar o género nas instituições de segurança, a fim de formar políticas de segurança inclusivas.

Apesar de as ONG presentes na revisão terem exposto a sua problemática, no final da reunião, um dos quatro pilares (os Direitos Humanos e o Estado de Direito) não obteve nenhuma garantia de que seria valorizado. Concluiu-se, então, que seria importante o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos fazer parte dos observadores do Grupo de Trabalho de Implementação de Medidas Contraterroristas.

2.3. Conceito de Estado Frágil

Segundo a OCDE, “um Estado é frágil, quando é incapaz ou não está disposto a desempenhar as funções necessárias para a redução da pobreza, promoção do desenvolvimento, proteção da população e cumprimento dos direitos humanos” (*Swiss Agency for Development and Cooperation*)²³.

Como sabemos, um Estado débil fica vulnerável a crises e qualquer choque a que seja exposto perturba o seu equilíbrio. As causas por detrás da fragilidade de um Estado são diversas, tais como: a falta de instituições governamentais capazes de promover a estabilidade, as disputas pelos recursos, as guerras internas ou externas, o terrorismo, os desastres naturais, a corrupção, a desigualdade social e a pobreza, entre outras. De acordo com a *Swiss Agency for Development and Cooperation*, estas debilidades expressam-se na “maior probabilidade de um país ser afetado pela desnutrição e mortalidade infantil que outros países em desenvolvimento. Além disso, é três vezes mais provável que as crianças nesses países não possam frequentar a escola e duas vezes mais provável a população não ter acesso a água potável.”

Tendo em consideração o conceito de “Estado Frágil”, o Fundo para a Paz classifica anualmente 178 países a partir de um índice baseado em quatro dimensões principais - política, de coesão, social e económica - e em vários outros indicadores²⁴. Uma menor pontuação atribuída pelo *Fragile States Index* indica que se verificou uma melhoria ou uma

²³ Swiss Agency for Development and Cooperation. *Fragile States: Poverty, Instability and Violence*. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/fragile-contexts-and-prevention/fragile-states.html>. Consultado a 19/02/19

²⁴ Indicadores relativos aos níveis de segurança, de crescimento económico, de pobreza, de desenvolvimento, de imigração, de legitimidade do Estado, da qualidade dos serviços públicos, dos Direitos Humanos, da pressão demográfica e dos fluxos de refugiados e de deslocados Internos.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

manutenção da estabilidade de um Estado. Pelo contrário, uma pontuação mais elevada significa uma maior instabilidade. (*Fragile States Index*, 2018).

Particularizando a situação do Iémen no âmbito desta classificação, em 2018, segundo o *Index Heat Map* do Fundo para a Paz, o país situava-se em terceiro lugar na lista dos Estados mais frágeis do Mundo. Tal devia-se à crescente crise humanitária, ao consequente aumento dos níveis de fome e de desnutrição infantil, a um surto de cólera no país e aos efeitos da guerra civil que se iniciara em 2015. Além dos confrontos a Norte, em 2017 iniciou-se outro conflito no Sul entre os apoiantes do presidente Abdrabbuh Mansur Hadi e o Conselho de Transição do Sul. A rutura dá-se devido ao facto de o presidente iemenita ter expulsado o ministro Hani bin Brek e o governador de Áden, Aydaros al-Zubaida, por tê-los considerado apoiantes de uma independência do Sul. Estes, por sua vez, criaram o Conselho de Transição do Sul “marcando o início dos esforços formais do Sul para se separar da governança do Norte, colocando o destino do povo iemenita nas mãos das potências regionais” (Horwitz, 2018)²⁵.

Inevitavelmente, a guerra civil trouxe várias consequências negativas à nação. Os setores da energia e da saúde degradaram-se e, com o bloqueio por parte da coligação, impedindo a entrada de ajuda humanitária, aumentou a dificuldade em importar os bens essenciais para a população, causando, naturalmente, um aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis e deteriorando as condições de vida dos iemenitas que, além disso, viram o seu presidente fugir para a Arábia Saudita, deixando-os devastados pela incerteza e pelos antagonismos.

Comprovou-se, assim, que a pobreza, a violência e a fraca capacidade Estatal são três aspetos nocivos que podem demolir um Estado cujas estruturas sejam de tal forma débeis que não consiga assegurar os serviços de segurança social para apoiar a população quando esta mais necessita. Daí que a assistência ao desenvolvimento através do “fluxo financeiro que investe diretamente nas fundações das sociedades para torná-las pacíficas e estáveis” seja algo fulcral em situações deste género (*States of Fragility*, 2018, p. 18).

²⁵ Horwitz, M. (2018) *Yemeni civilians continue to incur the Cost of Regional Power Sharing*. Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2018/05/09/yemeni-civilians-continue-to-incur-the-cost-of-regional-power-sharing/>. Consultado a 19/02/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

No caso do Iémen, segundo A. Harper (2018), as diferentes opiniões políticas dos intervenientes resultaram no “espectro de um Iémen dividido e na deterioração do bem-estar dos iemenitas que atualmente sofrem a pior crise humanitária do mundo”²⁶.

2.4. Conceito de Ajuda Externa

A ajuda externa prestada a um determinado país ou população pode ser de diversas ordens, entre elas, a ajuda económica - transferências internacionais de capital, contribuições financeiras e orientação logística – e a ajuda humanitária - resposta a crises de emergência e provisão de bens essenciais para a sobrevivência, combate à pobreza, operações de manutenção da paz e de reconstrução, prevenção de desastres e proteção de serviços, como a educação e a saúde.

Em 1969, o Comité de Assistência ao Desenvolvimento introduziu a assistência oficial ao desenvolvimento, uma medida destinada a medir a quantidade de fluxos de apoios dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, bem como a avaliar o nível de qualidade dessa ajuda. A assistência ao desenvolvimento tanto pode ser bilateral - através de doações entre governos e programas implementados por agências governamentais no país recetor - como multilateral – proveniente das Agências das Nações Unidas, ONG nacionais e internacionais e instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Apesar de alguns Estados considerarem a venda de equipamento militar um meio de Assistência Oficial ao Desenvolvimento, o Comité de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico afirma especificamente que “a Assistência Oficial ao Desenvolvimento não deve incluir atividades de ajuda militar ou antiterrorismo.” (Apodaca, 2017).

Embora a ajuda externa auxiliar os países em desenvolvimento, nomeadamente, no alívio da fome, na mitigação das consequências dos conflitos ou dos atos terroristas, na promoção do bem-estar e da saúde da população e no desenvolvimento económico, esta tem vindo a ser criticada pelo facto de ser cada vez mais politizada pelos governos. Segundo os críticos, esta “estratégia política de ajuda” dos governos tem raízes no século XVIII, quando Frederico, o Grande, da Prússia, usava o apoio humanitário como forma de aumentar a sua

²⁶ Harper, A. (2018) *The spectre of a divided Yemen*. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/spectre-divided-yemen>. Consultado a 19/02/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

esfera de influência e de ganhar a lealdade da população. Frederico auxiliava os países mais pobres ou debilitados²⁷ com o propósito de, em período de guerra, tê-los como seus aliados.²⁸ Assim, a ajuda económica pode ser vista como uma forma de o país doador assegurar a sua segurança e sobrevivência no Sistema Internacional, aumentar o seu Produto Interno Bruto ou uma maneira de impedir a ascensão de um determinado agente político ou governo que possa impedir que a aliança em vigor se deteriore e, por último, para ter acesso a bases militares do país recetor. Este tipo de ajuda ainda pode ser empregue como uma estratégia de obtenção de influência diplomática, permitindo moldar a política externa de um país mediante os interesses de outro. Por fim, pode também ser utilizada como meio de aumentar as exportações – por exemplo, o país doador financia o país recetor, sob a condição de este ter de importar bens produzidos no país doador.

Muitos Estados preferem prestar a sua assistência ao desenvolvimento através de acordos multilaterais, uma vez que são menos dispendiosos, as partes têm as responsabilidades repartidas e a ajuda está menos associada aos partidos. Concluindo, os Estados podem “utilizar a ajuda externa como meio de perseguir objetivos de política externa ou retirar essa ajuda para criar dificuldades económicas ou para destabilizar um regime antipático ou ideologicamente antagónico. Inversamente, a ajuda pode ser fornecida para reforçar e recompensar um regime amigável ou complacente.” (Apodaca, 2017).

²⁷ Em 1741, a Prússia consistia num conjunto de territórios dispersos por toda a Europa Central. Face à fraqueza do Império Austríaco, Frederico pediu permissão à Rainha Maria Teresa de Habsburgo para que o seu exército ocupasse a Baixa Silésia, em troca de proteção contra a França, a Espanha e a Baviera. Este acordo permitiu a Frederico invadir áreas chave da Silésia, fazendo com que, em 1745, Maria Teresa lhe cedesse grande parte do território da Silésia.

²⁸ Disponível em: <https://borgenproject.org/history-of-foreign-aid/>. Consultado a 05/01/19

Capítulo III - Escola de Copenhaga

Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde foram os fundadores da Escola de Copenhaga desenvolvida na obra *Security: A New Framework For Analysis* (1998), na qual aprofundaram a agenda dos estudos de segurança. Através de uma abordagem construtivista social, os autores ampliaram as temáticas da securitização, passando o conceito de segurança a incorporar, para além dos setores político (a capacidade de um governo lidar com as ameaças à soberania do Estado e da ordem social), económico (o poder de compra, a segurança no trabalho e os fluxos de capital) e militar (a capacidade de um Estado se defender ou impedir uma agressão militar externa), também os setores ambiental (as relações entre a atividade humana e a biosfera e as implicações políticas do uso excessivo de recursos e da poluição) e social (a capacidade de uma sociedade preservar a sua identidade. Por exemplo, os países europeus, abdicaram da sua soberania nacional em prol da europeização e de uma maior integração).

A desintegração da União Soviética abriu as portas ao fenómeno da globalização que, por sua vez, contribuiu para a emergência de novos atores internacionais, marcando a passagem de um mundo bipolar para multipolar, não se restringindo a apenas duas esferas de influência – ocidental e de leste. O final da Guerra Fria e o processo de globalização conduziram ao surgimento de novos riscos, desafios e ameaças às seguranças nacional e internacional – nomeadamente, a proliferação das armas nucleares (maioritariamente na Coreia do Norte e no Irão), a ascensão das grandes potências económicas asiáticas (os Tigres asiáticos), o uso excessivo de combustíveis fósseis, o advento da internet e o terrorismo. A reconfiguração do Sistema Internacional e os crescentes perigos exigiram uma redefinição do conceito de segurança. Os autores alertaram para facto de as dinâmicas de segurança não poderem continuar a ser restringidas a relações político-militares. Michael Williams (2003) afirmou:

Na teoria da securitização, a segurança é tratada como resultado de um processo social. A construção social das questões de segurança (quem ou o quê que está a ser securitizado) resulta dos atos de fala dos atores políticos, que expõem uma determinada ameaça à segurança e que conseguem que esta seja reconhecida pelo público.

As questões securitizadas não representam, necessariamente, as questões fundamentais para a sobrevivência de um Estado, mas representam questões nas quais os agentes

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

securitizadores (presidentes, primeiros-ministros, governos, secretários gerais, *lobbies*, organizações) tiveram sucesso ao formular afirmações socialmente eficazes sobre determinadas ameaças, transformando uma questão numa ameaça existencial. Os assuntos que forem securitizados recebem uma maior atenção, mais recursos e mais apoio, em comparação com os assuntos não securitizados, que até podem causar mais danos humanos – por exemplo, apesar de os indivíduos terem uma maior probabilidade de morrer por acidentes automobilísticos ou por doenças, investe-se mais no combate ao terrorismo.

Segundo Buzan, Weaver e Wilde (1998) a securitização

é um processo que legitima o uso de medidas extraordinárias para a neutralização da ameaça que foi exposta pelos atores e, assim que a questão é securitizada, a mesma é removida dos limites normais do procedimento político e é colocada na agenda política prioritária. (p. 34).

Em suma, de acordo com os autores, uma questão da segurança é uma prioridade, que não deve ser tratada nos trâmites normais do procedimento político. Do mesmo modo, uma questão que deixa de ser prioritária deve regressar à esfera política normal.

Capítulo IV - Militarização da Ajuda Externa Norte-Americana no Séc. XX

Após a Segunda Guerra Mundial, o governo norte-americano implementou o Plano Marshall para reconstruir as economias dos seus aliados europeus, o qual resultou na Organização Europeia de Cooperação Económica (passaria a designar-se Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, em 1961) para difundir a cooperação entre os países membros e gerir a distribuição dos fundos do Plano Marshall.

Apesar de o plano económico ter permitido aos países recetores reestruturar as suas economias, a ajuda foi uma estratégia americana para conter o avanço da União Soviética e do comunismo. O Plano Marshall resultou do discurso do presidente Harry Truman, no qual este assumiu o compromisso de “apoiar as pessoas que estão a tentar resistir à subjugação imposta pelas minorias armadas ou por pressões externas”. No seu discurso ao Congresso, Truman revelou a situação de crise que estava a ocorrer no Mediterrâneo, nomeadamente na Grécia²⁹ e na Turquia³⁰. Aliás, a situação na Turquia levou ao início da militarização da ajuda americana, ao enviar o porta-aviões Franklin D. Roosevelt para proteger os canais turcos.

Em 1949 foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO/ OTAN), uma aliança militar formada por iniciativa dos Estados Unidos da América e que procurou reforçar a militarização da segurança nos países europeus ocidentais, nos EUA e no Canadá. Nesta mesma lógica de multilateralismo, o presidente Truman iniciou o programa dos Quatro Pontos, que enfatizava a necessidade de auxiliar os países em desenvolvimento, ao nível da sua propriedade intelectual e nos avanços tecnológicos, económicos e sociais e, ao mesmo tempo, travar a expansão dos ideais comunistas.

Em *The Militarization of United States Foreign Aid*, Joanna Spear revela que os Estados frágeis recebiam maiores quantidades de ODA³¹, uma vez que, à medida que a

²⁹ Guerra civil (1946-1949) entre a Frente de Libertação Nacional, apoiada por britânicos e por americanos, e o Partido Comunista Grego, apoiado pela Jugoslávia, pela Albânia e pela Bulgária. O conflito iniciou-se quando as forças de guerrilha controladas pelo Partido Comunista Grego se revoltaram contra o governo grego.

³⁰ A Turquia estava a ser pressionada pelo governo soviético para permitir que os seus navios pudessem circular livremente pelos Canais Turcos que ligavam o Mar Negro ao Mediterrâneo. Esta ligação permitiria aos soviéticos terem acesso ao Irão, de onde pretendiam extrair petróleo. Uma vez que o governo turco não cumpriu os pedidos da União Soviética, surgiram tensões na região, levando a uma demonstração da força naval soviética perto do Estreito de Bósforo.

³¹ Termo utilizado pelo Comité da Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que serve como um indicador do fluxo da ajuda internacional – o Fluxo de financiamento para a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar dos países em desenvolvimento.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Guerra Fria se acentuava, a ajuda humanitária e ao desenvolvimento era vista como um meio de auxiliar um Estado a construir-se e a modernizar-se.

No decorrer da Guerra do Vietname, as políticas militar e de ajuda fundiram-se em prol dos objetivos de batalha norte-americanos. Esta fusão resultou no Programa Estratégico Hamlet, onde se aglutinaram, precisamente, objetivos de desenvolvimento e objetivos militares. Através da construção de aldeias ligadas ao Sul, o programa procurava evitar o contacto entre a população rural do Vietname e a Frente de Libertação Nacional, o partido comunista do Norte. No entanto, o programa foi um falhanço, pois foi mal executado por parte do governo do Sul. Como se pode ler no artigo *United States–Vietnam Relations, 1945–1967: A Study Prepared by the Department of Defense*, a velocidade a que o programa foi posto em prática terá sido uma das causas pelo qual falhou. Apesar do financiamento norte-americano a programas de desenvolvimento e da ajuda humanitária prestada, a rápida proliferação das aldeias construídas fez com que o governo do Sul não conseguisse apoiá-las ou defendê-las, o que permitiu que as aldeias fossem vandalizadas ou os seus recursos roubados pelo Norte.

No decorrer da administração Johnson, a USAID foi incorporada na estrutura das Operações Cívicas e Apoio ao Desenvolvimento Revolucionário (CORDS), que se destinavam a manter a paz e a controlar a população rural. Nesta lógica interinstitucional eram articuladas as ações dos militares americanos, do Departamento de Estado, da CIA e da USAID. A proposta de Komer, líder da CORDS³², era semelhante à do Programa Hamlet, com a diferença de que, no programa CORDS, as equipas eram constituídas, não apenas por militares destinados a manter a segurança, mas também por técnicos especializados – professores, peritos e estrategas de desenvolvimento - que supervisionavam e promoviam o desenvolvimento das comunidades nas aldeias construídas. Contudo, a USAID saiu prejudicada desta parceria, uma vez que o desempenho da agência não cumpriu as expectativas políticas.

As contribuições provêm de governos e de agências governamentais que contribuem com cerca de 25% do seu PIB". Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

³² Sigla em inglês para Civil Operations and Revolutionary Development Support, que significa Operações Cívicas e Apoio ao Desenvolvimento Revolucionário

4.1. Ajuda Externa Norte-Americana como meio de Segurança Nacional

Após o ataque às Torres Gémeas, “o governo de George W. Bush enfatizou que os Estados frágeis se tornaram uma preocupação central, devido a serem um terreno fértil para o terrorismo” (Spear, 2016, p. 21). Como tal, para satisfazer os objetivos de segurança nacional e protegerem os americanos do terrorismo, os EUA iniciaram uma intervenção militar no Afeganistão e no Iraque, com a USAID a desempenhar um papel fulcral na Estratégia de Segurança Nacional americana e na Política de Desenvolvimento Global.

Em 2001, devido a parcerias passadas, a USAID começou a demonstrar uma incapacidade administrativa para suportar os pedidos de Bush para a estratégia de segurança nacional. Com a USAID a não corresponder aos requisitos da administração Bush, o Departamento de Defesa Americano tornou-se o principal concesso e implementador de programas de assistência oficial ao desenvolvimento.

A fragilidade administrativa da USAID levou a que, em 2006, “o governo de Washington elaborasse uma reforma. Na tentativa de assegurar que o desenvolvimento e a diplomacia estivessem coordenados, o governo integrou a USAID no Departamento de Estado” (Spear, 2016, p. 22). A Diretiva Presidencial de Segurança Nacional de 2005 introduziu o seguinte ponto:

O Departamento de Estado coordenará e liderará os esforços integrados do Governo dos Estados Unidos, envolvendo todos os Departamentos e Agências dos EUA com capacidades relevantes para preparar, delinear e conduzir atividades de estabilização e reconstrução.³³

A diretiva atribuiu ao Departamento de Estado autoridade sobre as operações de reconstrução e de estabilização no Afeganistão e no Iraque, contribuindo para aprofundar outras áreas de atuação em detrimento da vertente militar. Todavia, os resultados não foram os mais otimistas, uma vez que as receitas do Departamento de Estado não eram suficientes para suportar as despesas dos outros departamentos. Spear afirmou que “ (...) os departamentos com mais recursos tendiam a dominar, particularmente, no Iraque e no Afeganistão, daí que os militares dos EUA passaram a desempenhar um papel importante nas políticas e práticas de ajuda.” (Spear, 2016, p. 22).

³³ Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Após o 11 de setembro, o Departamento de Defesa americano redirecionou a sua estratégia para a prática dos três D's: Desenvolvimento, Defesa e Diplomacia. Esta estratégia veio aperfeiçoar a organização interinstitucional americana e melhorar a resposta em caso de ameaça terrorista. As equipas de reconstrução e de estabilização no Afeganistão e no Iraque, as quais introduziram o conceito do CORDS – coordenar o trabalho dos funcionários credenciados de agências civis e ONG com o trabalho dos militares – são exemplos da implementação da estratégia integrada nos 3 D's. Contudo, esta estratégia e as operações de ajuda humanitária e de desenvolvimento ficaram conhecidas, não tanto como uma forma de promover a coordenação entre instituições, mas mais como um meio para alargar a esfera de influência americana para os países que estavam a socorrer e, ainda, como um motor de diplomacia pública³⁴. O Departamento de Defesa encarou a possibilidade de lidar com a violência no Iraque e no Afeganistão como uma oportunidade para expandir o modelo de segurança dos norte-americanos.

Em resumo, nos EUA, a politização da ajuda humanitária e do desenvolvimento externo veio pela ambição de alcançar determinados objetivos de segurança interna. A ajuda humanitária foi adquirindo uma crescente dimensão militar, pelo facto de o auxílio ser prestado por militares e, não tanto, por agentes humanitários. Em 2009, Nancy Lindborg, na altura presidente da ONG *Mercy Corps*, afirmou perante o Congresso americano que as capacidades civis das organizações não-governamentais eram insuficientes face às crises humanitárias.

4.2. Consequências da militarização para a USAID

Em 1961, durante a administração Kennedy, a USAID mudou o foco da ajuda, do auxílio militar, para o apoio económico, social e humanitário. A posição inicial da agência era de semi-independência em relação ao Departamento de Estado, contudo os programas em que foi incorporada durante a guerra do Vietname, nomeadamente o Programa Estratégico Hamlet

³⁴ Este método pretende convencer setores da opinião pública estrangeira a apoiar ou a tolerar os objetivos estratégicos de um determinado governo. Pode ser através da comunicação cultural, quando um governo tenta promover a sua imagem, sem pretender o apoio da sociedade para objetivos políticos. A diplomacia pública facilita a cooperação entre países, ajuda a manter alianças a longo prazo e contribui para a defesa política, através do apoio externo a objetivos políticos - campanhas para encorajar o público estrangeiro a apoiar ou a opor-se a líderes políticos de outros Estados. Em 1990, o Kuwait contratou uma empresa de relações públicas americana para conseguir o apoio popular dos EUA na libertação do Iraque. Para ter a aprovação do povo americano, George H. W. Bush organizou uma campanha política contra o ditador Saddam Hussein, procurando mostrar que a intervenção americana era necessária e moralmente correta. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/public-diplomacy>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

e o CORDS, contribuíram para que a agência perdesse poder de decisão nos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento. O envolvimento no Vietname tinha o duplo objetivo de, não só apoiar o país nas dimensões económica, social e humanitária, mas também o de sustentar determinados objetivos de política externa americana. O fracasso destes programas, ao nível dos objetivos militares e de desenvolvimento, contribuiu para a deterioração da imagem e do desempenho da agência e a participação da USAID na Official Development Assistance (ODA) saiu prejudicada.

Assim, o insucesso da ajuda ao Vietname fez com que outras agências passassem a gerir os fundos da ODA, levando à redução do poder da USAID no âmbito da assistência ao desenvolvimento. Spear afirmou que

depois da Guerra Fria, o Departamento de Estado ficou encarregue dos programas de assistência externa aos Estados da Europa Oriental e Central. Em 1992, o Departamento de Estado também recebeu o controlo da assistência estrangeira à Rússia, tendo a USAID assumido um papel secundário. (Spear, p. 24).

Durante o ano de 1992, o *Office of Management and Budget* decidiu suspender a implementação da regra que previa que todos os programas de ajuda externa passassem pela USAID. Estas alterações causaram a diminuição dos fundos da USAID para os seus projetos, a redução do número de funcionários e, por último, a retirada da sua competência para aconselhar outras agências e ONG sobre a implementação de programas de ODA.

A redução de funcionários que se iniciou em 1992 fez com que, a partir de 2001, a USAID apresentasse uma carência administrativa e deixasse de conseguir acompanhar todas as exigências da administração Bush. O Departamento de Defesa americano apoderou-se da agenda de distribuição de ajuda externa e o Departamento de Estado passou a gerir os programas da USAID e a agir em seu nome.

Os políticos americanos deixaram de reconhecer na USAID uma agência capaz de promover e de suportar as melhorias económicas e sociais pretendidas e, em 2002, numa reunião entre bancos americanos, George W. Bush decidiu expandir a assistência ao desenvolvimento. Para gerir essa expansão foi criada a *Millennium Challenge Corporation* (MCC), que ficou encarregue de supervisionar os programas de assistência ao desenvolvimento.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

O Conselho da MCC elegeu o Secretário de Estado dos EUA para o cargo de presidente e o Secretário do Tesouro americano para vice-presidente. O Conselho contava, ainda, com um diretor executivo, um administrador da USAID, um Representante Comercial dos EUA e outros funcionários associados ao setor privado e ao desenvolvimento. Apesar da MCC e da USAID terem os mesmos objetivos, Colin Powell, Secretário de Estado durante a presidência de Bush, “desencorajou a colaboração da MCC com a USAID, sob o pretexto de a agência não cumprir os requisitos exigidos pela política externa americana, o que poderia afetar os interesses estratégicos e internacionais dos EUA.” (Atwood *et al.*, 2008, pp. 125-126).

A MCC criou dezasseis indicadores de seleção, tendo em consideração os padrões de democracia, a corrupção e a intervenção estatal (Spear, 2016, p. 25). Estes indicadores contribuíram para que o apoio da MCC fosse direcionado apenas para os Estados com maior probabilidade de desenvolvimento. A USAID tinha a função de preparar os Estados mais frágeis para receber os programas da MCC. Contudo, devido à dificuldade em colaborar com estes Estados, os progressos eram mínimos e morosos, contribuindo para que o papel da USAID fosse ainda mais descredibilizado.

A USAID era supervisionada por dez comités do Congresso que não comunicavam entre si. Especificamente os Comitês das Relações Externas, das Finanças, da Saúde, da Educação e do Trabalho não mantinham uma linha de diálogo entre si, manifestando uma carência de coordenação institucional, nomeadamente, na elaboração de relatórios sobre determinados aspetos da sua missão. Portanto, a USAID foi vítima do poder executivo americano e dos interesses deste último no estrangeiro. (Spear, 2012)

Em 2014, apesar do seu enfraquecimento institucional durante o início do século XXI, a USAID já controlava 60% do ODA americano³⁵, revelando uma recuperação no que toca ao seu poder de decisão dentro do setor da assistência ao desenvolvimento.

Em suma, a assistência externa dos EUA teve a dupla intenção de melhorar os padrões de vida nos países em desenvolvimento e de promover os interesses dos Estados Unidos. A USAID procura, assim, ir ao encontro da política externa americana, fomentando, ao mesmo tempo, o progresso humano em larga escala, sociedades estáveis e livres, bem como alargar os mercados e os parceiros comerciais dos Estados Unidos. (Site da USAID, *Who We Are*).

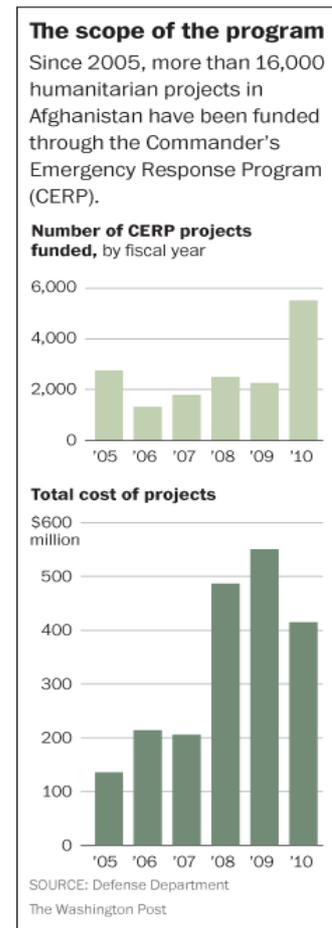
³⁵ OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States (2016), p. 49.

4.3. Repercussões da Militarização da Ajuda Humanitária Americana - Programa de Resposta de Emergência do Comandante

Devido aos escassos recursos que da USAID e à falta de pessoal qualificado, o Departamento de Defesa americano avançou com as suas políticas de influência, dando aos militares mais autoridade no terreno com a implementação do Programa de Resposta de Emergência do Comandante. Este programa foi implementado no Iraque e no Afeganistão e a gestão dos fundos atribuídos para projetos de ajuda humanitária e de reconstrução era da responsabilidade dos comandantes. Estima-se que, entre 2005 e 2011, tenham sido despendidos cerca de 5 mil milhões de dólares em projetos de desenvolvimento e de reabilitação no Afeganistão e no Iraque (Boak, J., 2011)³⁶.

No entanto, a gestão dos fundos feita pelos comandantes não terá sido a mais eficiente, revelando-se nos relatórios emanados do Escritório de Responsabilidade do governo americano um mau investimento dos fundos e a falta de monitorização das atividades do CERP³⁷ pelo Pentágono e pelo Congresso. Numa auditoria, o Escritório descobriu que fundos do CERP tinham sido usados para a construção do parque aquático *Jadriyah Lake*, no Iraque. Segundo Josh Boak, jornalista do *Washington Post*, as auditorias revelaram que o Congresso e o Pentágono depositavam uma maior confiança nos militares do que nas agências humanitárias, que estavam sujeitas a várias inspeções do Congresso e eram obrigadas a elaborar múltiplos relatórios para as diferentes instituições.

No caso do CERP, quando o orçamento para um projeto fosse inferior a quinhentos mil dólares, os comandantes estavam dispensados de elaborar um relatório formal. De acordo com D. Hedgpeth e C. Sarah (2008)³⁸, os “auditores do governo identificaram alguns erros na



³⁶ Disponível em:

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/01/03/AR2011010302175.html?noredirect=on>

³⁷ *Commander's Emergency Response Program*

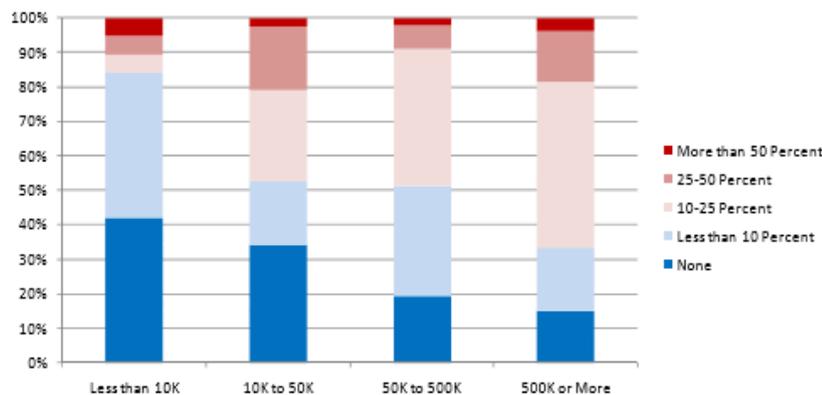
³⁸ Disponível em:

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/08/10/AR2008081002512.html?sid=ST2008081002653>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

manutenção dos registos como, por exemplo, no facto de o exército não ter conseguido contabilizar 135 milhões de dólares em pagamentos feitos pelo CERP”.

Além do mais, numa auditoria feita pela Inspeção Geral de Reconstrução do Iraque descobriu-se que “os comandantes americanos entendiam a corrupção como uma característica integral da sociedade e política iraquiana. Para haver progressos, a corrupção era o preço a pagar pelos negócios no Iraque.” (*Iraq Reconstruction Special Report*, 2012, pp. 15-20)³⁹. Esta linha de pensamento levou a que parte do dinheiro destinado à reconstrução tivesse sido desviado para grupos radicais.



Fonte: *Iraq Reconstruction Special Report* (2012)

A mesma auditoria expôs que o governo do Iraque recebia parte do financiamento que um empreiteiro arrecadava do CERP que, por sua vez, sem o conhecimento dos empreiteiros e dos comandantes, pagava a radicais, a criminosos e a mercenários para não boicotarem os programas financiados pelo CERP. Da mesma forma, o governo iraquiano pagava a líderes de tribos⁴⁰ para proteger os mestres-de-obras ou para não acolherem elementos de células terroristas.

³⁹ Disponível em:

<https://cybercemetery.unt.edu/archive/sigir/20131001084830/http://www.sigir.mil/files/lessonslearned/SpecialReportLeadersPerceptions.pdf>

⁴⁰ De acordo com a ciência antropológica, podemos concluir que não existe uma definição exata de tribo. Segundo David Sneath, a palavra e o conceito são de origem latina, *tribus*, estando associada a “unidades artificiais para fins administrativos e políticos” durante o Império Romano. Já na época colonial o conceito foi substituído, passando a ser definido pelos colonizadores como “povos primitivos ou aqueles que não tinham qualquer contacto com a civilização” (Informação disponível em: <http://www.anthroencyclopedia.com/entry/tribe#wrapped-content>).

No que toca à área geográfica do Médio Oriente, Philip S. Khoury e Joseph Kostiner realçam que o conceito de tribo representa um determinado grupo de parentes organizados e regulados de acordo com a sua linhagem familiar. Além disto, a organização de direitos humanitários, *Survival International*, salienta que é preciso fazer uma separação entre tribais e indígenas, uma vez que ambos os conceitos são equivocadamente interpretados como iguais. (Informação disponível em: <https://survivalinternational.org/info/terminology>).

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Por seu turno, algumas das tribos a que o governo iraquiano pagava para proteger os operários, faziam um “jogo duplo”. Ao chegar à aldeia, para trabalharem em segurança, os empreiteiros eram, por vezes, compelidos a pagar às tribos uma determinada quantia, o que, tendo já o governo iraquiano feito esse pagamento, levantou a suspeita de que as tribos estariam a apoiar a Al-Qaeda.

As suspeitas dos empreiteiros sobre as tribos levaram a rusgas desencadeadas pelos soldados americanos, que viriam a revelar que uma determinada tribo tinha ligações à Al-Qaeda. Este tipo de situações revelava que algumas das verbas do Programa de Resposta de Emergência do Comandante (CERP) eram desviadas do seu propósito inicial.

Em 2012, o relatório do SIGIR deu conta de 86 delações, 66 condenações e 38 detenções por vários casos de corrupção, reiterando-se a ideia de que a falta de controlo levou a que os soldados americanos entrassem numa espiral de corrupção, de modo a obterem mais rendimentos. De acordo com o *Quarterly Report to the United States Congress* (2012, p. 13) alguns dos condenados foram Eric Hamilton, ex-sargento de fuzileiros navais dos EUA, condenado a 18 meses de prisão por conspiração no roubo de 55 geradores elétricos de bases militares dos EUA no Iraque; Michael Rutecki, capitão do Exército dos EUA, que se declarou culpado por ter aceite agradecimentos monetários e materiais (10.000 dólares, dois anéis de prata e 15 moedas de ouro) de um empreiteiro iraquiano de forma a obter um contrato com o CERP.

Setenta e seis por cento dos comandantes entrevistados para o relatório do SIGIR aferiram que parte do dinheiro do CERP foi perdida devido a fraudes e casos de corrupção. Contudo, persistiu a dúvida sobre se esses casos, por si só, afetaram a eficácia do CERP. No entendimento dos comandantes americanos, o progresso económico do Iraque, a curto prazo, passaria pela aceitação da corrupção, uma vez que a aplicação dos “padrões americanos de combate à corrupção e prestação de contas à cultura iraquiana não funcionaria e só iria prejudicar o desenvolvimento”. (*Quarterly Report to the United States Congress*, 2012, p. 15)

Mesmo que envolvessem fraude ou corrupção no seu planeamento, a aplicação dos projetos do CERP permitia que houvesse emprego e uma melhoria no padrão de vida da sociedade, ocupando jovens e adultos de forma a evitar a sua radicalização junto da Al-Qaeda.

No caso das tribos, esta possui “um estatuto reconhecido pelo direito internacional”.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Na diretiva *Apoio Militar para Operações de Estabilidade, Segurança, Transição e Reconstrução* estabelecia-se que o Departamento de Defesa e os seus programas deveriam cooperar com as agências humanitárias, de modo a que os projetos tivessem a maior eficácia possível. Porém, nos primeiros anos do CERP, a predominância de militares e a escassez de profissionais qualificados de agências civis, resultaram numa cooperação deficitária e pouco operante a nível humanitário. Os planos para aumentar os sistemas de produção ou de distribuição alimentar e para aumentar a produção agrícola, os programas agrícolas cooperativos e os projetos para melhorar a segurança económica e financeira foram escassos, focando-se apenas na construção e na reabilitação das infraestruturas⁴¹, dado que seriam mais notórios os seus efeitos a curto prazo.

A ineficácia na implementação dos projetos supramencionados pode dever-se à forte presença de *lobbies* no Congresso norte-americano, particularmente, os agrícolas e os alimentares, que tinham interesse em manter a legislação que exigia a exportação dos seus excedentes para países necessitados⁴².

Apesar de o CERP gerar emprego na construção e na reabilitação de infraestruturas, a falta de colaboração com as agências humanitárias e ONG, agravada pela inexistência de controlo de qualidade e de inspeção, levou a que os salários pagos aos funcionários fossem abaixo do valor justo de mercado.

Os críticos destacam que a ineficácia do CERP no alcance dos seus objetivos se deveu à excessiva presença da componente militar. Como relata Salah al-Din no relatório do SIGIR:

apesar de os soldados passarem por uma longa experiência até se tornarem líderes de combate, na prática, muitos não conseguem fazer face à quantidade de projetos e de fundos que recebem, para além de terem de colaborar com alguns técnicos e engenheiros que nunca operaram no terreno ou que não têm capacidade para gerir projetos com esta grandeza financeira. (2012, p.18).

⁴¹ 12 dos 20 programas consistiam na reparação das infraestruturas, p. 9. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a508695.pdf>.

⁴² *The 2002 Farm Bill: Title III Trade.*, p. 27. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20150909220752/http://www.ers.usda.gov/media/263945/ap022_10 .pdf](https://web.archive.org/web/20150909220752/http://www.ers.usda.gov/media/263945/ap022_10.pdf)

Capítulo V - Desenvolvimento e Segurança pelo DFID

No primeiro relatório, *Eliminating World Poverty*, do Departamento para o Desenvolvimento Internacional, inaugurado em 1997, destacou-se, principalmente, o objetivo de eliminar a pobreza mundial através de programas de desenvolvimento. O Departamento salientou ainda que o processo de globalização exigia uma interpenetração das duas vertentes: segurança e desenvolvimento - não pode haver desenvolvimento sem segurança, nem segurança sem desenvolvimento.

Neste âmbito, o conceito de globalização consiste numa ideia de proliferação dos conflitos, de tal modo que estes ultrapassem os limites fronteiriços dos países em que surgem e representem um risco para a segurança internacional e, neste caso, especificamente, para a segurança do Reino Unido. Neste sentido, o DFID criou o Departamento de Conflitos e Assuntos Humanitários com vista a fazer face ao obstáculo que os conflitos representavam para o progresso económico e para o desenvolvimento humano.

No segundo relatório, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor* foram introduzidos dois novos elementos de ação: a prevenção de conflitos e a construção da paz. Após o 11 de setembro, o governo de Tony Blair evidenciou a importância das operações de desenvolvimento a longo prazo, como forma de reforçar a segurança nos estados em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, no Sistema Internacional. Iniciou-se, então, uma fase de intervencionismo britânico em Estados frágeis e afetados por conflitos, assim como uma securitização do apoio do DFID.

Nos casos do Afeganistão e do Iraque, esse intervencionismo começou pelo apoio de Blair à coligação americana, numa ingerência militar, com os objetivos de desequipar o Iraque de armas de destruição massiva, de eliminar as células terroristas e de libertar os respetivos povos. Consequentemente, a intervenção militar no Afeganistão e no Iraque resultou na redução do apoio do DFID a países que já demonstravam níveis de estabilidade relativamente elevados, tais como a Bulgária, a Jamaica, o Peru, a África do Sul e o Sri Lanka. Segundo Wild e Elhawary (2016, p. 45), pretendia-se “assegurar que os esforços do DFID, nos seus programas de assistência ao desenvolvimento a Estados frágeis, contribuíssem para uma agenda mais ampla de estabilização, em que o desenvolvimento económico, a construção do Estado e a promoção da paz fossem elementos fundamentais para a segurança nacional”.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

Em 2006, numa altura em que a instabilidade dos Estados frágeis continuava a ser uma preocupação para o Reino Unido, o DFID, o Ministério da Defesa Britânico e a *Foreign and Commonwealth* juntaram-se e iniciaram um processo denominado de *security first*, contemplado no terceiro relatório do DFID - *Making Governance Work for the Poor* – o qual visava que os programas de desenvolvimento deveriam contribuir para a segurança interna, a proteção civil e a estabilização dos países em questão.

A cooperação entre o DFID e a Equipa de Reconstrução Provincial Helmand envolveu colaboradores provenientes de diversas áreas académicas: do desenvolvimento à política, ao direito, à segurança, à engenharia, à educação e à medicina, em cooperação com os locais afegãos, com os militares e com os funcionários do Departamento e dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros. Esta colaboração teve como objetivo tornar a assistência ao desenvolvimento parte da estratégia de contraterrorismo do DFID, assim como permitiu implementar as estratégias de segurança do Reino Unido no Afeganistão. Desta forma, o DFID pretendia aumentar a sua esfera de influência e travar o avanço talibã e, ao mesmo tempo, legitimar o governo afegão através do financiamento a departamentos governamentais, como os Ministérios da Agricultura, da Justiça, da Defesa Nacional, da Educação e do Desenvolvimento Rural.

As intervenções no Iraque e no Afeganistão não obtiveram os resultados esperados, uma vez que a abordagem do *security first* se focou excessivamente em matérias como a segurança e o combate ao terrorismo e não tanto no desenvolvimento das áreas da saúde, da economia, da qualidade da água, do meio rural e do saneamento básico. Ademais, a falta de comunicação entre os departamentos governamentais, o privilégio de algumas áreas de atuação e o favorecimento de determinados grupos, desencadeou a ascensão de grupos jihadistas radicais, entre os quais a Al-Qaeda na Península Arábica e o Estado Islâmico (EI). Os grupos extremistas encaravam a intervenção do Ocidente como uma invasão da sua nação e uma forma de usurpação dos seus recursos naturais e de exploração da sua mão de obra.

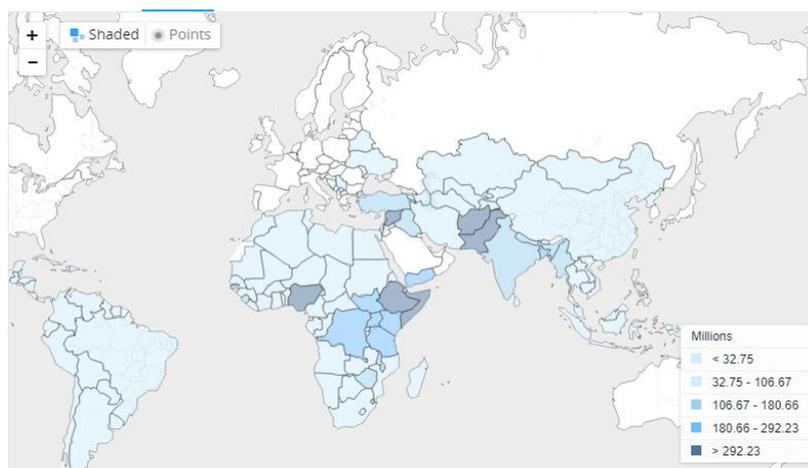
Em 2009, o quarto relatório do DFID - *Building four Common Future* - introduziu uma abordagem de *statebuilding e peacebuilding* nos países afetados por conflitos. Apesar das parcerias anteriores não terem sido totalmente eficazes, o Departamento continuou a enfatizar a importância de haver uma boa comunicação entre os vários setores para, assim, maximizar os resultados.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Em 2010, durante a coligação de Cameron e Clegg, o DFID foi incorporado na Estratégia de Defesa e Segurança Nacional, reiterando-se a importância da “assistência ao desenvolvimento para impedir conflitos e pôr fim à instabilidade nos países emergentes, de modo a, [mais uma vez] promover a segurança nacional britânica” (Wild, L. e Elhawary, S., 2016, p. 46).

A integração do DFID no Conselho de Segurança Nacional, especificamente, na Unidade de Estabilização, reforçou a necessidade de se continuar a insistir numa abordagem que conciliasse o desenvolvimento, a diplomacia e a defesa. Segundo L. Wild e S. Elhawary (2016), a estratégia da coligação para a criação das condições necessárias para a estabilidade no exterior passou por “destacar a necessidade de ir além dos modelos *one size fits all* e de trabalhar em conjunto para fortalecer os Estados frágeis e afetados por conflitos” (p. 56).

Ainda de acordo com os mesmos autores, esta nova abordagem britânica passou pela redução do “número de países que recebiam ajuda do Reino Unido, para aumentar a assistência ao desenvolvimento em países que representassem uma ameaça à segurança britânica ou que constituíssem um interesse geopolítico, como o Afeganistão, o Paquistão, a Somália, a Nigéria e o Iémen” (p. 50).



Net bilateral aid flows from DAC donors, United Kingdom. Valores de 2017: Paquistão – 518,280,000; Nigéria – 421,320,000; Etiópia – 419,950,000; Síria – 404,110,000; Somália – 363,170,000; Afeganistão – 292,230,000; Iémen – 263,870,000. Fonte: *World Bank Data*

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Em 2015, o governo de Tony Blair substituiu as *Conflict Prevention Pools*⁴³ pelo Fundo de Conflito, de Estabilidade e de Segurança, criado para unir as várias valências interdepartamentais, de modo a ter um secretariado conjunto, supervisionado pelo Conselho de Segurança Nacional, o qual incorporava o DFID⁴⁴.

Na Revisão Estratégica de Defesa e Segurança britânica de 2015, o governo apresentou as principais ameaças à defesa do Reino Unido: o terrorismo, o extremismo e as instabilidades política, económica e social. De modo a combatê-las, o Reino Unido decidiu manter os 0,7% do seu PIB destinado à Assistência Oficial para o Desenvolvimento do Reino Unido e distribuir 50% dos fundos concedidos ao DFID pelos Estados Frágeis⁴⁵.

Inicialmente, a assistência ao desenvolvimento britânica “tendia a concentrar-se em países relativamente estáveis, onde a ajuda ao desenvolvimento era calculada como mais eficaz, como a Índia, o Gana e a Tanzânia” (Wild e Elhawary, 2016, p. 48). Contudo, no pós-11 de setembro, o Reino Unido procurou investir gradualmente nos países afetados por conflitos, onde o subdesenvolvimento e a insegurança acentuam a fragilidade dos Estados e facilitam a emergência de grupos terroristas.

Ao contrário da USAID, que foi perdendo gradualmente o seu financiamento para a assistência ao desenvolvimento depois do 11 de Setembro, o DFID não saiu do holofote. Em suma, o governo britânico viu a assistência ao desenvolvimento e a ajuda humanitária como um meio para promover a paz, o *statebuilding* e combater a pobreza, mas, principalmente, como um meio para promover a segurança nacional britânica.

⁴³ As *Conflict Pools* eram controladas pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional, pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros britânicos.

⁴⁴ Informação retirada do *The UK National Security Council* (2016) por Jon Lunn, Louisa Brooke e Holland Claire Mills.

⁴⁵ Dados da *UK Aid: Tackling global challenges in the National Interest*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf. Consultado a 27/02/19

Capítulo VI - Iémen – Estudo de Caso

De modo a compreendermos a situação atual do Iémen, é necessário recuar ao século XX e analisar os fatores que levaram à revolta dos Houthis e dos separatistas do Sul e de que forma o governo iemenita respondeu às rebeliões. Além disso, é fundamental analisar a posição geoestratégica do país com o objetivo de entender as razões que levam as agências em estudo a operar na região e os motivos que levaram a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos a criarem uma coligação a favor do governo iemenita.

6.1. Guerra Civil no Norte do Iémen

Entre 1955 e 1967, o mundo árabe ficou dividido em duas partes. Os regimes militares revolucionários eram apoiados pela União Soviética e as monarquias conservadoras eram apoiadas pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Em 1962, no Norte do país, Imame Muhammad al-Badr sofreu um golpe de Estado por parte de Abdullah al-Sallah, resultando na implementação da República Árabe Iemenita. Depois da sua destituição, Al-Badr contou com a ajuda de tribos zaiditas para recuperar o seu poder.

Num gesto de apoio à recente República, o Egito, liderado por Nasser, enviou tropas para o Iémen com vista a estabilizar o país. Por sua vez, “a monarquia saudita, temendo que a revolução se alastrasse ao seu país, declarou o seu apoio a Imame” (Ferris, 2012, p. 2). Deste modo, iniciou-se uma guerra civil no Norte do Iémen entre forças egípcias, apoiadas por Moscovo, e forças sauditas, apoiadas por Washington. Este conflito originou-se pela pretensão de os dois países quererem assegurar a sua supremacia na região e quererem moldar o futuro da política do Médio Oriente.

A Força Aérea de Israel também apoiou Imame nos primeiros desenvolvimentos da guerra civil, de modo a reduzir as forças do Egito, que na época era o principal inimigo de Israel. Contudo, a meio da guerra houve “uma mudança na liderança da Força Aérea Israelita e um aumento nas preocupações com a segurança dos pilotos que voavam para o Iémen, ditando o fim da aliança de Israel com as tribos iemenitas do Norte” (Orkaby, 2015).

A Guerra dos Seis Dias (1967) entre o Egito e Israel viria a ter repercussões na Guerra Civil no Norte do Iémen. A derrota egípcia levou à reunião entre Nasser e o Rei Fasal da Arábia Saudita. Com o Egito a entrar em falência, Nasser acordou em retirar as suas tropas do Iémen em troca de ajuda financeira por parte dos sauditas. Este acordo, formalizado durante a

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

reunião da Liga Árabe, em Cartum, entre oito chefes de Estado, simbolizou a mudança de influência do Cairo para Riad, algo que Nasser pretendia combater ao ter apoiado a República Árabe Iemenita.

O permanente conflito entre árabes e israelitas e o não reconhecimento de Israel como um Estado (Zieve, 2012), impulsionar a Liga Árabe a criar um fundo financeiro com vista a reestruturar as economias do Egito e da Jordânia e a promover um acordo entre os Estados-membros numa tentativa de pôr cobro à guerra no Iémen do Norte.

Em 1967, com a retirada das tropas egípcias, os monárquicos aproveitaram para restabelecer o seu poder, formando um cerco em torno de Saná e, por seu lado, os republicanos aproveitaram o momento para conseguir a destituição de Sallah e criar um Conselho Presidencial.

Sem o apoio dos sauditas e dos israelitas, a tentativa de Muhammad al-Badr chegar ao poder foi um fracasso. Em 1970, a Arábia Saudita reconheceu formalmente a República do Iémen e, após um intenso período de negociações para a paz entre as tribos, seguiu-se um período de estabilidade e os republicanos e os monárquicos chegaram finalmente a um entendimento. Contudo, segundo Orkaby (2015), as tribos do norte do país, nomeadamente, os Houthis, foram negligenciadas por parte do governo iemenita e receberam menos atenção e apoios financeiros.

6.2. Presença Britânica no Sul do Iémen

No início do século XIX, a Grã-Bretanha pretendia construir uma estação de carvão para abastecer os seus barcos na travessia entre Londres e a cidade de Bombaim. Contudo, o negócio do café que se desenvolvia nesta região não permitiu este avanço: o Comandante otomano Muhammad Ali invadiu a planície costeira do Mar Vermelho, Tihama, “apoderando-se de grande parte do comércio de café Moca” e pretendendo, ao mesmo tempo, conquistar o território de Áden (Clark, V., p. 30).

Em 1835, “Áden estava afastada dos domínios dos imãs otomanos, tornando-se numa colónia para os piratas do Oceano Índico, mas, ainda se encontrava na posse da tribo Abdali.” (Clark, V., p. 30). O Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros britânico, Henry John Palmerston, enviou um capitão sob a ordem de comprar parte de Aden. No entanto, o xeque dos Abdalis - o sultão Muhsin Bin Fadl – não mostrou interesse em vender parte do território de Áden aos britânicos.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Dois anos depois da visita inglesa a Áden, os ingleses aproveitaram o facto de um veleiro indiano ter sido invadido por membros da tribo iemenita para renegociar a venda, mas o negócio voltou a fracassar depois de o sultão expressar a sua vontade de continuar a ter poder sobre os comerciantes e os habitantes árabes e judeus do porto de Áden.

Em 1839, os ataques dos Abdalis aos navios britânicos culminaram na invasão de Áden pela Companhia Britânica das Índias Orientais e na posterior ocupação do território, como forma de tentar impedir novos ataques piratas na região. O território passou a constituir parte da Índia britânica e o porto de Áden tornou-se no maior local de comércio entre a Índia Britânica e o resto do Mundo e no principal ponto de abastecimento de carvão no Mar Vermelho para os navios com rumo à Índia.

Sobre a insatisfação das tribos com a ocupação inglesa, V. Clark afirmou que

o residente político britânico, o capitão Haines, pagou ao sultão Muhsin o preço que tinham estabelecido previamente sobre a venda do porto (8,700 dólares Maria Teresa por ano) e recompensou monetariamente as tribos de Áden, em troca de reconhecimento do poder britânico sobre o porto” (p.33).

Contudo, o sentimento de revolta das tribos árabes iemenitas cresceu ainda mais ao verem que o comércio na região era cada vez mais controlado por judeus iemenitas, indianos e britânicos. Para evitar o surgimento de um conflito de maiores dimensões, “o governo de Bombaim concluiu que a Grã-Bretanha só conseguiria manter a estação de carvão, sem ser atacada por tribos, por meio de benefícios clientelares oferecidos aos chefes das nove tribos, formando o designado protetorado de Áden” (Clark, V., p. 37).

Quando a Primeira Guerra Mundial começou, a esfera de influência britânica expandiu-se para o Sul do Iémen, o que suscitou a necessidade de colaborar com outros governantes locais das tribos e de separar os Protetorados de Áden Oriental e de Áden Ocidental. Cada Protetorado era supervisionado por um responsável britânico, encarregue de travar o avanço do Imã do Norte e de manter a paz entre as tribos.

As décadas de quarenta e de cinquenta foram decisivas para a retirada dos britânicos do Sul do Iémen. Nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial iniciou-se uma vaga de descolonização e as colónias foram libertadas do domínio britânico – entre as quais a Jordânia, em 1946, a Índia e o Paquistão, em 1947, o Myanmar, em 1948 e a Líbia, em 1951.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

A criação da República Árabe Unida⁴⁶, inaugurada em 1958, incentivou o pan-arabismo e a ascensão de um sentimento de revolta contra a ocupação britânica no Sul do Iémen, reforçado pela concentração dos esforços e do crescimento económico no porto de Aden, que fez com que a cidade se desenvolvesse e a periferia continuasse subdesenvolvida e marginalizada.

Para combater a influência do pan-arabismo de Nasser e o crescimento dos movimentos independentistas dentro da sociedade iemenita, os britânicos desenvolveram, conjuntamente com os chefes de algumas tribos do Sul e sob a distribuição de benefícios clientelares, a Federação da Arábia do Sul, com o objetivo de continuar a exercer algum poder sobre o porto de Áden e o Sul do país. Contudo, as tribos que constituíam o Protetorado de Áden Oriental não se quiseram juntar aos britânicos na Federação da Arábia do Sul e formaram o Protetorado da Arábia do Sul. Com a independência da República Árabe do Iémen no Norte, a tribo Radfani, pertencente à Federação, criou, com o apoio dos egípcios, dos soviéticos e de outras tribos, um movimento de guerrilha para expulsar as forças britânicas - a Frente Nacional de Libertação (FNL). Em 1965, os membros do sindicato dos trabalhadores de Áden, liderado por Abdullah Asnag, um nacionalista árabe pró-independência, “frustrados com a recusa do governo trabalhista britânico em garantir a independência iemenita, formaram a Frente de Libertação do Iémen do Sul (FLIS)” (Clark, V., p. 83).

Apesar de as duas Frentes serem contra o domínio britânico no Sul do Iémen, a FNL apresentava uma ideologia de extrema-esquerda, apoiada pela União Soviética, ao passo que a FLIS se situava no centro-esquerda e era apoiado pelo Egito. Em 1967, depois da retirada dos britânicos e depois da vitória de Israel na Guerra dos Seis dias, a FLIS perdeu o apoio de Nasser, dando espaço à FNL para iniciar uma nova etapa no Sul do Iémen e para proclamar a República Popular Democrática do Iémen.

6.3. Primeira tentativa de uma Unificação

Em 1972, o Iémen encontrava-se dividido na República Árabe do Iémen (RAI), na parte norte, liderada por Al-Iryani, e na República Popular Democrática do Iémen (RPDI), na parte sul, governada por Salim Rubai Ali. Apesar dos soviéticos terem apoiado, tanto os iemenitas do Norte como do Sul, Al-Iryani aproximou-se mais dos sauditas e, por sua vez, dos

⁴⁶ Informação disponível em: http://www.mapnall.com/pt/Mapa-Rep%C3%BAblica-%C3%81rabe-Unida_248971.html. Consultado a 13/07/2019

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

americanos, depois de “em 1972, os sauditas terem diminuído o *déficit* orçamental da RAI através do pagamento de vinte e cinco milhões de dólares” (Clark, V., p. 103).

A par da crescente influência saudita no Iémen do Norte, a Arábia Saudita tentou expandir a sua influência para sul, gerando um conflito entre as duas Repúblicas, que, após duas semanas, resultou no Acordo do Cairo de 1972. Esta foi a primeira tentativa de unificação das duas Repúblicas, apesar de as divergências ideológicas não o terem permitido. As políticas adotadas por Al-Iryani no Norte do Iémen acabariam por levá-lo a exilar-se na Síria, no verão de 1974, devido ao crescente descontentamento dos populares depois da guerra com o Sul (Clark, V., p. 104).

6.4. Frente Nacional Democrática e a Guerra Civil de 1979

A 24 de junho de 1978, Ahmad al-Ghashmi foi assassinado, levando a que Ali Abdullah Saleh “fosse nomeado membro do conselho provisório da presidência e adjunto do comandante do Estado-Maior”⁴⁷ e, no mês seguinte, Saleh fosse oficialmente eleito presidente da República Árabe do Iémen.

A eleição de Saleh levou à ascensão da Frente Nacional Democrática (FND), governada por Yahya Shami, que era contra os ideais do governo de Saleh e que era apoiado pela República Popular Democrática do Iémen e pela União Soviética. A RPDI pretendia expandir a palavra marxista para o Norte e criar o Grande Iémen, o que levou a um novo conflito entre as duas partes (Clark, V., p. 121).

Apesar de nenhuma das partes do Iémen estarem oficialmente alinhadas com um dos blocos da Guerra Fria, a Guerra Civil de 1979 resultou das divergências entre as duas superpotências. A presidência de Abdul Fattah Ismail da RPDI era apoiada por Moscovo e Ali Abdullah Saleh, da RAI, recebeu o apoio de Washington. Este segundo conflito entre as duas Repúblicas resultou num novo acordo e numa nova tentativa de unificação.

A 20 de março de 1979, numa reunião da Liga Árabe no Kuwait, Saleh e Ismail discutiram o cessar-fogo e reforçaram o compromisso de unificação estipulado pelo Acordo do Cairo de 1972. De acordo com R. Burrowes (2010), a Liga Árabe e alguns Estados-

⁴⁷ Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20101219213256/http://presidentsaleh.gov.ye/shownews.php?lng=en&newsctgry=2>. Consultado a 31/12/18

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

membros específicos – o Iraque, a Síria e o Kuwait – desempenharam um papel fundamental nas lutas pela união do Iémen e pela união do mundo árabe em geral.

Mesmo após o Acordo do Kuwait, as tentativas de derrubar Saleh do poder por parte da Frente Nacional Democrática continuaram. Contudo, após a tomada de posse de Ali Nasir Muhammad, na parte sul, com a sua posição militar e intervencionista menos marcada, o apoio da RPDI à FND diminuiu. Por seu lado, Saleh reformulou o seu exército e estabeleceu uma parceria com a Frente Islâmica pró-governo, permitindo-lhe adquirir um maior controlo sobre a região fronteira Norte-Sul. (Burrowes, R., p. 252).

Em síntese, apesar de o acordo realizado no Kuwait ter constituído um passo importante no processo de unificação no Iémen, segundo Paul Dresch, em *Tribes, Government and History of Yemen* (1989) as disputas entre a FND e o governo do Norte até 1982, os conflitos entre o Norte e o Sul e as disputas tribais entre Repúblicas impediram os avanços nesse sentido (p. 369).

6.5. Guerra Civil de 1986 no Sul do Iémen e a Unificação

A Guerra Civil de 1986 no Sul do Iémen foi protagonizada por Abdul Fattah Ismail, o ex-presidente, Ali Nasir Muhammad, o presidente nesse período, e Haidar Abu Bakr al-Attas, que viria a ser seu sucessor. As políticas do governo de Ismail não foram suficientes para alcançar o investimento e a riqueza necessários para tirar o Sul da pobreza. Consequentemente, em 1980, Ismail foi destituído, exilando-se em Moscovo, e o seu cargo foi ocupado por Ali Nasir Muhammad (Hill, p. 44). Passados seis anos do governo de Ali Muhammad, Ismail voltou de Moscovo e acusou o presidente Muhammad de corrupção, de traição e de ter ligações a Saleh e ao Norte (Hill, p. 45). O ceticismo em relação a Muhammad cresceu e Haidar al-Attas assumiu o poder.

A tensão entre Ismail e Muhammad continuou e, em janeiro de 1986, o conflito pela tentativa de supremacia no Sul resultou nos assassinatos do vice-presidente, do Ministro da Defesa e de vários políticos do partido comunista. G. Hill afirmou que “(...) quando as tensões acalmaram, a tribo Hadrami liderou o novo governo, Ali Salim al-Beidh assumiu a presidência do Partido Socialista e Haidar al-Attas chegou a presidente” (p. 45).

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Apesar das marcas deixadas pelo conflito, a nova administração prometeu reerguer a economia do país. Ao nível das relações com os soviéticos, a introdução da *perestroika*⁴⁸ por Mikhail Gorbachev na URSS, fez com que o Império soviético terminasse com os apoios aos Estados satélite, deixando a RPDI falida.

Hill concluiu que após a luta pelo poder em 1986, muitos sulistas passaram a considerar que a unidade era o único caminho viável (p. 46). Em novembro de 1989, Saleh e al-Beidh reuniram-se em Áden para discutir a união do país. No ano seguinte, Saleh e al-Beidh assumiram, respetivamente, os cargos de presidente e de vice-presidente da República do Iémen.

6.6. A Guerra Civil Iemenita de 1994

As funções no novo governo iemenita foram repartidas entre os membros do Partido Congresso Geral do Povo de Saleh e o Partido Socialista de Al-Beidh, sendo o centro da atividade política em Saná, enquanto Áden era o centro financeiro do país. Segundo G. Noakes e R. Hurd (1994), “embora a antiga República Popular Democrática do Iémen detivesse maior área geográfica, a República Árabe do Iémen detinha, aproximadamente, 80% da população total de cerca de 13 milhões iemenitas”.

Apesar de o novo governo contar com a presença de vários representantes do Sul, os vice-presidente e primeiro-ministro eram da antiga República Popular Democrática do Iémen, o que prejudicou o Sul. Nos anos 80, uma equipa de geólogos descobriu uma fonte de petróleo na zona fronteiriça entre o Norte e o Sul, cujos lucros da exploração beneficiaram mais o Norte, fazendo com que a população do Sul se sentisse privada do seu direito de receber a percentagem justa dos seus lucros (Hill, p. 48).

Ainda segundo G. Noakes e R. Hurd (1994), as segregações permaneceram e o Sul continuou a sentir-se marginalizado pelo Norte, acentuado pelo facto de, nas eleições legislativas de 1993, o partido Socialista de Al-Beidh ter obtido apenas 54 das 301 cadeiras do parlamento, enquanto o partido Congresso Geral do Povo de Saleh obteve 123 e o partido Al-

⁴⁸ Em 1986, Mikhail Gorbachev introduziu na União Soviética as políticas da *Glasnost* e da *Perestroika*, de modo a reestruturar a economia e as políticas interna e externa soviéticas. Os principais objetivos da *Perestroika* eram, primeiro, diminuir a despesa pública na área da defesa, resultando na retirada da URSS do Afeganistão, segundo, renegociar os Acordos de Ialta e, por último, tal como previsto na Doutrina Sinatra, não interferir na política de outros países comunistas, que passariam a ter a liberdade para decidir sobre as suas políticas.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Islah do xeque Abdullah al-Ahmar conquistou 62 lugares. Nesse mesmo ano, o partido de Saleh e o recente partido Islah formaram um governo de coligação.

O fraco apoio aos socialistas durante as eleições de 1993, levou Al-Beidh a questionar os termos do acordo de unificação e a posição de Saleh e, em consequência, o Rei Hussein da Jordânia reuniu-se com Saleh e Al-Beidh para levar os dois líderes a assinar o Documento de Promessa e Acordo. “Em maio de 1994, Al-Beidh fundou a República Democrática do Iémen, um Estado independente com capital em Áden, nomeando Haidar al-Attas como o seu primeiro-ministro. Em resposta, Saleh demitiu do parlamento os representantes do Partido Socialista e enviou os soldados do exército iemenita para Áden” (Hill, p. 49). Iniciou-se, assim, uma nova guerra civil que duraria cerca de dois meses.

A vontade de unificação do país surgiu pela crença de que, tanto as elites políticas do Norte, como as do Sul, veriam o seu poder e autoridade reforçados (Hill, G., p. 49). Contudo, apenas as posições de Saleh e do seu partido foram solidificadas e os antigos líderes da República Popular Democrática do Iémen foram obrigados a exilar-se.

Na entrada para o novo milénio, Saleh ficou conhecido como o unificador da República do Iémen. Contudo, “o seu desempenho como presidente ficou aquém das expectativas da população, uma vez que a taxa de desemprego chegou aos 35%, com mais de um terço da população a viver na pobreza e metade da população ainda analfabeta” (Hill, p. 50). Ademais, tendo em consideração o Índice Global de Diferenças de Género do Fórum Económico Mundial, em 2006, as mulheres iemenitas eram as mais discriminadas do mundo⁴⁹ e, segundo o Índice de Estados Falhados do Fundo para a Paz, em 2005, o Iémen era o oitavo país com maior risco de fragmentação, tendo, em 2017, subido para o terceiro lugar⁵⁰.

6.7. A Revolução Iemenita

Em 2011, o Iémen continuava a ser o país mais pobre do Médio Oriente. Os elevados níveis de desemprego e a diminuição das reservas de petróleo causaram uma das maiores crises humanitárias - “cerca de 23 milhões de pessoas viviam com apenas dois dólares ou menos por dia” (Reuters, 2011)⁵¹. Seguindo o exemplo da Tunísia, também os iemenitas começaram a protestar contra o desemprego, a situação económica precária, a pobreza, a

⁴⁹ Dados retirados do site: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf. Consultado a 03/01/19

⁵⁰ Dados retirados do site <http://fundforpeace.org/fsi/>. Consultado a 03/01/19

⁵¹ Ghobari, M. e Mohamed, S. (2011) *UPDATE 1- Protests erupt in Yemen, president offers reform*. Disponível em: <https://af.reuters.com/article/tunisiaNews/idAFLDE70J2BZ20110120>. Consultado a 03/02/19.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

corrupção e a ditadura. Mohammed al-Sabry, líder da oposição, apelou à libertação do Iémen e à necessidade de haver eleições livres.

Na Universidade de Saná, os estudantes começaram a protestar contra a autocracia no Médio Oriente, evidenciando o seu descontentamento para com o presidente Saleh. Em resposta às manifestações do povo em geral, Saleh comunicou a sua decisão de não se recandidatar ao cargo de presidente nas eleições seguintes e que o seu poder político não seria transmitido ao seu filho herdeiro, Ahmed Ali Abdullah Saleh al-Ahmar. Contudo, durante a reunião do Conselho de Cooperação do Golfo, Saleh “recusou-se a avançar com o acordo de transição que levá-lo-ia a renunciar a presidência, pelo facto de os membros da oposição não estarem presentes para assinar o acordo” (Al-Jazeera, 2011)⁵². Vários manifestantes expuseram o seu descontentamento para com a decisão de Saleh através de confrontos violentos que exigiram intervenção militar e que causaram vários mortos. Entre os manifestantes estavam membros da tribo Hashid, a maior do Iémen, que foram assassinados pelas forças do exército e que resultaram na revolta do Xeque Sadiq al-Ahmar, líder da tribo Hashid, que anunciou a sua oposição contra o governo. Iniciou-se uma disputa armada entre os apoiantes de Saleh e os membros da tribo Hashid que, conjuntamente, ao descontentamento da população e à instabilidade política permitiram um avanço da Al-Qaeda no país, agravando a situação social (CNN, 2011)⁵³.

O ponto de viragem deu-se quando Saleh foi alvo de um ataque durante as suas orações na mesquita presidencial, obrigando-o a deslocar-se para um hospital na Arábia Saudita. Durante a sua ausência, o vice-presidente, Abdrabbuh Mansur Hadi assumiu a presidência e, em novembro de 2011, Saleh assinou “um acordo que visava a transferência dos seus poderes para Hadi, em troca de imunidade” (The Daily Star, 2011).

Durante uma reunião entre o *Joint Meeting Parties*⁵⁴ (JMP) e o futuro presidente Hadi, estes deram início às funções do seu governo provisório. Apesar disso, as manifestações não terminaram, uma vez que alguns “iemenitas, nomeadamente Seyed Abdelmalik al-Houthi,

⁵² Al Jazeera. (2011) *Yemen transition deal collapses*. Disponível em:

<https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/201152216373928689.html>. Consultado a 03/02/19

⁵³ Jamjoom, M. e Alasmari, H. (2011) *Clashes lead to closure of Sanaa airport*. Disponível em:

<http://edition.cnn.com/2011/WORLD/meast/05/25/yemen.unrest/index.html>. Consultado a 04/02/19. CNN

⁵⁴ Conselho de partidos de oposição a Saleh durante a Revolução Iemenita.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

líder dos Houthi, rejeitaram a legitimidade do novo governo devido à renomeação de alguns antigos ministros do governo de Saleh” (*FARS News Agency*, 2012)⁵⁵.

Em fevereiro de 2012, Abdrabbuh Mansur Hadi tornou-se no segundo presidente do Iémen, após três décadas do domínio de Saleh. Apesar de Hadi ser o único candidato à presidência, “o comparecimento às urnas foi de 65%, sugerindo que depois de mais de um ano de protestos em que centenas de pessoas foram mortas, os iemenitas estavam ansiosos pela mudança” (*NYT*, 2012)⁵⁶. No dia das eleições, os Houthis pediram ao povo iemenita que boicotasse as eleições presidenciais, sob o argumento de que havendo apenas um candidato, era desnecessário desperdiçar fundos públicos na realização de eleições” (*Yemen Post*, 2012)⁵⁷.

6.8. Posição geoestratégica do Iémen

De modo a compreendermos a razão pela qual os Estados Unidos da América e o Reino Unido estão a apoiar o governo iemenita, é necessário fazer uma análise quanto à relevância estratégica internacional do país. Uma vez que a Arábia Saudita é um parceiro económico valioso, tanto para os EUA como para o RU, é necessário que tanto a Arábia Saudita como os restantes países da Península Arábica estejam estáveis.

Contudo, o Iémen não corresponde ao ideal de um país estável devido ao conflito existente entre as várias facções, à crise humanitária que está a sofrer e, acima de tudo, por se ter tornado numa base para a Al-Qaeda na Península Arábica, após as forças antiterroristas sauditas os terem expulsado do território saudita. Desta forma, o país representa uma ameaça direta à Arábia Saudita assim como aos restantes países da Península Arábica, sendo fulcral o apoio dos americanos e britânicos no combate ao terrorismo.

Como constata Anthony Cordesman, em *America, Saudi Arabia, and the Strategic Importance of Yemen*⁵⁸, é importante salientar que apesar do Iémen ser um país médio, em

⁵⁵ FARS News Agency (2012) *Houthis' Leader: US, Allies Plot to Spark Sectarian Rift in Yemen*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120601051013/http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9007278114>. Consultado a 04/02/19

⁵⁶ Kasinof, L. (2012) *Yemen Swears In New President to the Sound of Applause, and Violence*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/02/26/world/middleeast/abed-rabu-mansour-hadi-sworn-in-as-yemens-new-president.html>. Consultado a 04/02/19

⁵⁷ Yemen Post (2012) *Houthis call for boycotting early Yemeni presidential elections*. Disponível em: <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=4692>. Consultado a 04/02/19

⁵⁸ Cordesman, A (2015) - *America, Saudi Arabia, and the Strategic Importance of Yemen*. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/america-saudi-arabia-and-strategic-importance-yemen>. Consultado a 05/12/19.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

termos geográficos, este possui uma elevada densidade populacional e, devido aos efeitos da atual crise humanitária e à fraca economia, originou-se uma vaga de emigração, sendo os principais destinos Omã e a Arábia Saudita. Neste sentido, os EUA e o RU têm vindo a prestar o seu apoio à coligação, uma vez que pretende impedir que um dos seus parceiros seja afetado por uma crescente taxa de emigração, causando oscilações na sua economia e consequentemente nas importações e exportações. Sublinhamos que a guerra civil iemenita já causou perturbações no mercado saudita, nomeadamente no que toca à exportação de petróleo, em setembro de 2019, após o ataque dos Houthis às instalações de petróleo da petrolífera Saudi Aramco, fazendo com que o preço do barril aumentasse, afetando tanto os EUA como o RU.

É pertinente salientar que o Iémen tem uma população cerca de 65% sunita e de 35% xiita, ramo a que pertencem os houthis. O conflito entre o governo e os houthis (que também se deve às diferenças ideológicas entre os dois ramos do Islamismo), levou a que o Irão começasse a prestar o seu apoio aos Houthis. Este apoio deve-se, principalmente, ao facto de tanto o Irão como a Arábia Saudita estarem a disputar o poder e a influência que cada um possui no Médio Oriente.

Desta forma, o Iémen tornou-se num dos campos de batalha entre a Arábia Saudita e o Irão, sendo que para este último, uma maior relevância no país dar-lhe-ia acesso rápido às fronteiras da Arábia Saudita. Daí que tanto a Arábia Saudita como os Estados Unidos e o Reino Unido se unam para obterem influência, não apenas através do apoio humanitário, mas também através do apoio dos dois últimos à coligação saudita.

Em termos geoestratégicos, outra questão a destacar é o do país desempenhar um papel crítico na segurança de um ponto de estrangulamento, localizado no Mar Vermelho, designado de estreito de Bab el Mandab. Este local, para além de ser um ponto de ligação entre o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico é também fundamental no que toca ao transporte de mercadorias provenientes do Continente Asiático, assim como do Continente Europeu, uma vez que faz passagem até ao canal de Suez.

O controlo desta área é muito importante, tanto para a Arábia Saudita e para os seus parceiros, como para o Irão, uma vez que este ponto é fulcral para a manutenção da economia dos grandes importadores e exportadores mundiais. Segundo a *Energy Information Administration* do Departamento de Energia dos Estados Unidos, “a maioria das exportações

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

do Golfo Pérsico que circulam pelo Canal de Suez e pelo oleoduto da SUMED⁵⁹ também passam por Bab el-Mandeb⁶⁰, estimando-se que apenas pelo estreito passam cerca de 3,8 milhões de barris de petróleo bruto e produtos de petróleo refinado com destino à Europa, aos Estados Unidos e à Ásia.

Uma vez que a rota mais rápida para entrar no Continente Europeu ou Asiático é através do Canal do Suez e posteriormente pelo estreito de Bab el-Mandeb, o seu bloqueio ou encerramento, impediria que mercadorias do Golfo Pérsico chegassem ao Canal do Suez ou ao oleoduto do SUMED, tendo que fazer um desvio, aumentando o tempo de transporte e o custo da viagem. Reiteramos que, em alguns casos, devido à crise em que o Iémen se encontra e aos constantes ataques, por qualquer uma das partes, o envio pelo estreito tem diminuído, causando um declínio dos transportes de petróleo com destino à Europa e aos EUA, causando oscilações nos mercados americano, europeu e saudita.

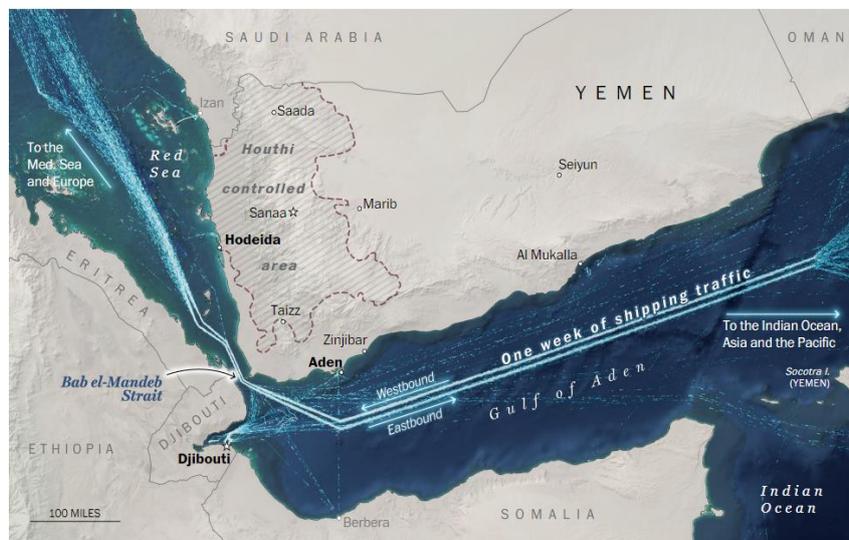


Imagem de satélite do Estreito de Bab El Mandeb. Retirado de <https://www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/why-yemen-matters/>

O Estreito de Bab El Mandeb é também essencial para outro país do Médio Oriente, a Turquia. Ao longo dos anos, principalmente após os eventos da Primavera Árabe, a Turquia

⁵⁹ Oleoduto localizado no Egito, que vai do terminal de Ain Sukhna, no Golfo de Suez até Sidi Kerir em Alexandria. Propriedade da *Arab Petroleum Pipeline Company / Sumed Company*, que constitui numa parceria do governo egípcio com a companhia saudita Aramco, IPIC dos Emirados Árabes Unidos, três empresas do Kuwait e a companhia QGPC do Catar.

⁶⁰ Informação retirada do site <https://www.eia.gov/beta/international/>. Consultado a 06/12/19.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

tem expandido o seu *soft-power*⁶¹ ao Iémen, através de planos bilaterais, implementação de projetos humanitários, inclusive com o apoio do Crescente Verde Turco mas também pelo facto de Ancara apelar aos países árabes que procuravam reformas democráticas e uma abertura ao exterior. Esta forma de pensamento, levou a que o presidente turco, Recep Erdogan, se tivesse popularizado entre os iemenitas.

Tendo em conta a Resolução 2216 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Turquia tem vindo a apoiar a reposição do poder de Hadi, indo ao encontro dos esforços das Nações Unidas e, uma vez que a facção houthi rejeitou aceitar a resolução 2201 do Conselho de Segurança das N.U., que compreendia a sua retirada de Saná e pelo Irão estar a apoiar os houthis, a Turquia auxilia a coligação saudita, através de partilha de inteligência e apoio logístico.

No entanto, como salienta Ali Bakeer e Giorgio Cafiero, no artigo *Turkey's influence in Yemen*, os esforços de Ancara para ampliar o seu *soft-power* foram adiados devido à guerra civil e à entrada da coligação, tornando o papel da Turquia dependente das circunstâncias da crise, “entre segurança, política, diplomacia e humanitarismo, dependendo da situação no terreno e da posição de Riad em relação à Turquia”. Além disto, em substituição à resposta militar e violenta da coligação, a Turquia tem vindo a tomar decisões diplomáticas, particularmente no que toca a chegar a um consenso político entre os vários atores. Uma destas ações foi a de persuadir o Irão a pedir aos houthis que se afastassem de Saná, para permitir que a ajuda humanitária entrasse sem restrições no país. Apesar dos esforços diplomáticos, a ação não foi avante devido às partes (houthis e Irão) não terem aceite os termos de retirada.

⁶¹ Expressão utilizada na Teoria das Relações Internacionais para especificar a aptidão de um Estado em persuadir, indiretamente, o comportamento ou interesses de outros Estados, particularmente através de meios culturais ou ideológicos. O conceito foi criado pelo professor Joseph Nye, no final dos anos 80.

Capítulo VII - Terrorismo no Iémen

Em 1979, a União Soviética levou a cabo uma invasão do Afeganistão, de modo a consolidar a sua posição neste país. Esta ofensiva originou um sentimento de revolta entre os árabes. Neste seguimento, o conceito de *mujahideen*⁶² foi adotado para designar os grupos de guerrilha, liderados pelos combatentes afegãos, que lutaram contra a ala pró-soviética do governo da República Democrática do Afeganistão. A invasão do Afeganistão suscitou a vontade de auxiliar os *mujahideen* na luta afegã.

Depois da guerra entre afegãos e soviéticos, o movimento da jihad⁶³ conduziu ao surgimento da organização terrorista, Al-Qaeda. A organização cresceu a partir de uma “rede de voluntários árabes, financiada pelos americanos e pelos sauditas, que foram para o Afeganistão na década de 1980 para lutar pelo islamismo” (*BBC News*, 2004).

Porém, a invasão do Kuwait pelo Iraque alterou a forma como Osama Bin Laden e a Al-Qaeda viam o Ocidente, nomeadamente os EUA, na Península Arábica. Após um primeiro ataque contra as embaixadas americanas em Nairobi (Quênia) e Dar es Salaam (Tanzânia), seguiu-se, em 2000, um ataque suicida ao USS Cole, no porto de Áden, provando-se, assim, que a Al-Qaeda possuía uma célula no Iémen, denominada “Exército Islâmico Aden Abyan” (Hill, p. 121).

De acordo com a autora supracitada, após o 11 de setembro, Saleh tentou assegurar-se de que o Iémen era visto como um aliado de Washington. Este seu apoio à causa americana fez de si, consequentemente, um alvo da Al-Qaeda, que, em 2006, atacou elementos de segurança e de inteligência iemenita, como forma de represália por estes terem aprisionado vinte e três dos seus elementos.

Apesar de não apoiar as atividades daquela organização terrorista, o presidente iemenita adotou a tática das “portas giratórias”, que consistia na libertação de suspeitos de terrorismo que tinham maior relevância na política nacional (Hill, p. 132). Após a fundação da Al-Qaeda da Península Arábica, Al-Raymi (um dos fundadores da AQPA e ex-prisioneiro no Iémen) recorreu às tribos, numa altura em que o sistema tribal se encontrava enfraquecido devido ao seu *déficit*, oferecendo-lhes independência política, em troca de apoio à sua causa.

⁶² Termo inicialmente utilizado para designar os combatentes afegãos islâmicos na Guerra Soviética- Afegã, mas que, atualmente, se estendeu para designar os combatentes e apoiantes do movimento jihadista.

⁶³ O termo tem vários significados no contexto islâmico, desde a luta contra os ideais de alguém, à conversão de incrédulos ou aos esforços para a melhoria moral da sociedade. É frequentemente associado a conflitos armados contra os incrédulos. Retirado de Jackson, R. (2014) *What is Islamic philosophy?*, p. 173.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Embora não se possa afirmar que as tribos obtiveram a desejada independência, sabe-se da existência de um califado no Iémen.

Em 2008, elementos da Al-Qaeda realizaram uma investida contra alvos ocidentais em Saná, incluindo a embaixada dos EUA. Segundo Abu Jandal (um dos guarda-costas de Osama Bin Laden entre 1996 e 2000), em entrevista a Ginny Hill, os ataques realizados foram efetuados por uma nova genealogia de jihadistas que começou a fixar-se no Iémen. Esta nova onda de atrocidades levada a cabo por grupos dispersos de jovens que se inspiraram na ideologia da Al-Qaeda, amplificou o perigo terrorista proveniente do Iémen. Na entrevista, Abu Jandal criticou a falta de organização e de estratégia destes grupos terroristas que diziam atuar em nome de Bin Laden (Hill, p. 133). Com a entrada no novo século, a Jihad torna-se global – o pequeno grupo disciplinado, unido pela fidelidade pessoal, aumenta exponencialmente e torna-se insubordinado.

Como nos conta Ginny Hill na sua obra *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism and the Future of Arabia*, o novo ramo da organização incorporou “várias células terroristas do Iémen e da Arábia Saudita, tornando o Iémen o novo centro de gravidade para atividades terroristas na região”. Apesar de realizar ataques contra oficiais e instalações governamentais, a AQPA “está dividida entre aqueles que desejam desestabilizar o governo, realizando ataques contínuos, e aqueles que procuram manter um perfil discreto, executando bombardeios esporádicos” (*NATO Review*)⁶⁴.

Em 2011, com o início da Revolução Iemenita e depois de os jihadistas conquistarem as divisões administrativas de Abyan, de Al Bayda, de Marib, de Shabwa e de Lahij, os conflitos entre o governo e os combatentes da AQPA aumentaram. De acordo com uma notícia publicada pelo *New York Times*, em 2012, após a sua eleição, Hadi assumiu que a luta contra a Al Qaeda seria um desígnio nacional e religioso. No entanto, a instabilidade política do novo governo, a crise económica e social e os conflitos entre os Houthis, a AQPA e os separatistas no Sul não permitiram evitar a entrada do EI no Iémen, piorando a situação humanitária do país.

Tendo em conta os cinco tipos de terrorismo, no caso particular do Iémen, podemos verificar que estão presentes quatro deles. No que toca ao Terrorismo patrocinado pelo Estado, o governo iemenita tem vindo a usar a premissa de ações antiterroristas para alcançar

⁶⁴ Disponível em: https://www.nato.int/docu/review/2010/yemen/Yemen_AQAP/EN/index.htm. Consultado a 22/01/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

os seus objetivos políticos, apoiados pela coligação saudita. Esta tentativa de retoma do poder do governo tem-se baseado em ataques contra a facção houthi, as quais têm provocado a morte de civis, considerando-se esse facto como “danos colaterais”.

Podemos afirmar que a guerra civil iemenita assenta em várias formas de terrorismo: o dissidente, o ideológico e o religioso, uma vez que a facção houthi se revoltou contra o Estado iemenita a fim de ressuscitar o zaidismo, ramo do xiismo, impedir que as escolas sunitas *wahhabis*⁶⁵ se propagassem ainda mais no Norte do Iémen e para fazer frente à negligência de que foram alvo após o Golpe de Estado de 1962.

Contudo, após a tomada de Saná, como menciona Sama'a Al-Hamdani, em *Understanding the Houthi Faction in Yemen*, a facção houthi tem vindo a fragmentar-se em termos religiosos, geográficos, políticos e hierárquicos devido à sua oposição à Arábia Saudita. Segundo a autora, a autoridade houthi reside no núcleo de Sadá, no qual estão os indivíduos que sobreviveram às guerras de Sadá e cujas ideologias religiosas e políticas se aproximam do xiismo iraniano e que detém uma relação com a Guarda Revolucionária Islâmica do Irão e o Hezbollah do Líbano. Porém, este núcleo demonstra-se reservado em partilhar quaisquer informações com os seus militantes o que tem vindo a criar uma barreira entre os houthis, nomeadamente, os houthis jihadistas. Este grupo, “constitui a maioria dos combatentes houthis no terreno e são motivados por uma interpretação religiosa radical similar aos jihadistas salafistas, sendo inspirados pelo martírio de Hussein, o primeiro imã xiita cuja morte foi fundamental para a divisão sunita-xiita”⁶⁶.

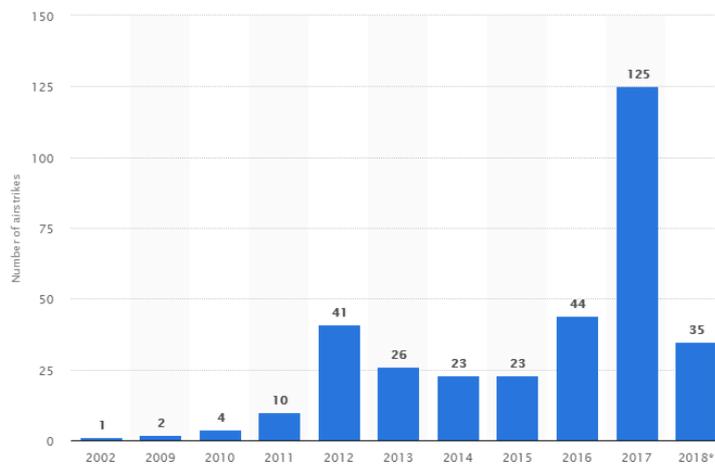
Além da separação ideológica, as características geográficas do Iémen também contribuem para uma separação entre a facção houthi, particularmente aos agrupamentos tribais existentes. Os houthis têm o apoio das tribos Hashed, Bakeel e Khawlan, mas existe alguma discordância entre estas tribos e, após os acontecimentos da Primavera Árabe, as tribos de Sadá opuseram-se aos Hashed, criando uma rivalidade entre estas duas. No entanto, os houthis empregaram os métodos tradicionais de arbitragem tribal para garantir que os conflitos entre tribos não interferissem com o objetivo estratégico de manter o controlo de Saná.

⁶⁵ Movimento proveniente do islamismo sunita, criado no século XVIII, por Muḥammad ibn'Abd al-Wahhābe que é habitualmente descrito como ortodoxo, ultraconservador e extremista.

⁶⁶ Al-Hamdani, S (2019) - *Understanding the Houthi Faction in Yemen*. Disponível em: <https://www.lawfareblog.com/understanding-houthi-faction-yemen>. Consultado a 08/12/2019.

7.1. Operações de contraterrorismo Americanas e Britânicas no Iémen

Após os ataques perpetrados pela Al-Qaeda em território norte americano, desencadearam-se operações contraterroristas no Iémen. Com o apoio do presidente Saleh, as entidades de segurança iemenitas começaram por prender indivíduos suspeitos de fazerem parte da Al-Qaeda⁶⁷. Além disso, o presidente norte americano George W. Bush aprovou um



Fonte: Statista. Disponível em:

<https://www.statista.com/statistics/274007/airstrikes-in-yemen-by-the-us-since-2002/>

plano de envio de cerca de cem soldados (entre Forças Especiais e especialistas de inteligência) para o Iémen, com vista a treinar as forças armadas do país para combater grupos da estrutura da Al-Qaeda que se escondiam no Iémen. Simultaneamente, as operações contraterroristas americanas incluíram ataques com drones às células terroristas presentes no Iémen, tendo atingido um máximo de 125, em 2017, de acordo com o gráfico que a seguir se apresenta.

O combate ao terrorismo no Iémen foi intensificado após a tomada de posse de Barack Obama. Daniel Benjamin, coordenador do Departamento de Estado para o Contraterrorismo, terá afirmado que o governo de Obama via o Iémen como uma prioridade da política externa americana. Como tal, encetou a sua revisão, promovendo múltiplas reuniões entre Saleh e os oficiais de alta patente americana. Num desses encontros, o assessor de contraterrorismo da Casa Branca, John O. Brennan, terá proposto o alargamento da ação militar americana no Iémen. Saleh terá acolhido esta proposta, cedendo o acesso irrestrito ao espaço aéreo iemenita, às suas águas costeiras e ao seu solo para as operações de contraterrorismo

⁶⁷ Fox News Network (2015) *Al Qaeda Arrests Worldwide*. Disponível em: <https://www.foxnews.com/story/al-qaeda-arrests-worldwide>. Consultado a 22/01/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

americanas, em troca da sua desresponsabilização, caso tais operações falhassem (Hill, pp. 138-140).

Este eventual acordo, no entanto, parece ter sido contrariado pelo Presidente Obama, como se poderá inferir das suas afirmações numa entrevista à revista *People*, em que declarou que, apesar da progressiva preocupação com as células terroristas que estavam a crescer no Iémen e na Somália, não tinha quaisquer intenções de enviar soldados americanos para esses países, pois pretendia manter uma “pegada leve das forças armadas dos EUA”, optando por enfatizar o papel que os instrutores militares estavam a desempenhar no apoio às operações de contraterrorismo do Iémen (*NYT*, 2010)⁶⁸.

Como nos conta Hill ⁶⁹, em 2009, a *Fox News* perscrutou a opinião pública norte-americana, no sentido de apurar se esta concordaria ou não com a participação dos Estados Unidos na ofensiva do Iémen. Mais de metade dos eleitores que responderam à sondagem votaram no “sim”. Pode entender-se como um sintoma da revolta do povo norte-americano as palavras publicadas por um dos seus cidadãos, em que considerava “os terroristas (...) como baratas” das quais apenas se livrariam “desinfestando a casa toda”. Ainda segundo este cidadão, os EUA deveriam assumir que, para evitar ataques de maiores proporções e para alcançar os terroristas da AQPA, teriam de estar preparados para sofrer alguns danos colaterais.

Deste modo, a opinião pública americana serviu como incentivo para os atores políticos aprovarem o lançamento de *drones* para o Iémen. Como está demonstrado na figura anterior, a partir de 2009, os ataques de *drones* norte-americanos aumentaram substancialmente, resultando no abate e na expulsão de algumas células terroristas presentes no país.

Numa referência aos danos colaterais destes ataques, em 2013, o editor e analista de terrorismo Bill Roggio, numa notícia intitulada de “Ataque de *drones* americanos matam civis no centro do Iémen” reporta que, nesse ano, um dos alvos dos *drones* norte-americanos foi um casamento que, supostamente, incluiria membros da AQPA. Porém, viria a apurar-se que as quinze vítimas mortais e os cinco feridos resultantes do ataque eram, afinal, civis iemenitas

⁶⁸ Wheaton, S. (2010) *Obama Plays Down Military Role in Yemen*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2010/01/11/world/middleeast/11prexy.html>. Consultado a 22/01/19

⁶⁹ *Op. Cit.*

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

inocentes. Ainda segundo este comentador de assuntos militares, os danos colaterais não eram estranhos às autoridades militares e de inteligência iemenitas e americanas, como refere:

Segundo membros de uma tribo iemenita, a dois de setembro de 2012, os EUA assassinaram treze civis num ataque em Radaa, (...). No total, vinte e cinco civis foram mortos, em 2012, e outros dezassete, em 2013, enquanto duzentos e noventa jihadistas morreram em ataques com *drones*, entre 2012 e 2013 (Roggio, 2013)⁷⁰.

Assim, apesar do desejo geral de eliminar a presença terrorista no Iémen, a estratégia adotada e a política externa norte-americana no Médio Oriente foram contestadas.

Em 2017, Donald Trump consagrou-se o quadragésimo quinto presidente dos EUA. No seu primeiro ano como presidente, as investidas de *drones* norte-americanos no Iémen atingiram o recorde de 125 lançamentos. O aumento dos ataques justifica-se pela alteração de algumas das políticas externas durante a administração Trump, adotando uma estratégia muito mais agressiva contra os militantes da AQPA e do EI, “expandindo o poder militar e adicionando membros extra nas Operações Especiais em países com presença terrorista” (*The Washington Post*, 2018).

No que diz respeito aos danos colaterais resultantes do lançamento de *drones* no Iémen, a estratégia de Trump aparenta ser análoga à do seu antecessor. A *Reprieve*, organização de defensores dos direitos humanos, e o *Bureau of Investigative Journalism*, organização sem fins lucrativos britânica, indicam que “cerca de trinta civis foram mortos no ano de 2017, incluindo 10 crianças, em resultado dos ataques de *drones* americanos” (McVeigh, 2017)⁷¹.

Num relatório elaborado pela *Reprieve - Game Changer* -, Trump é acusado de ter quebrado as regras inscritas por Obama na Ordem Executiva - *United States Policy on Pre and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force* - para reduzir as mortes de civis e limitar as situações em que os EUA realizam intervenções de combate ao terrorismo em países que não estão em guerra. No caso do Iémen,

⁷⁰ Roggio, B. (2013) *US drone strike kills civilians in central Yemen*. Disponível em: https://www.longwarjournal.org/archives/2013/12/us_drone_strike_kill_24.php. Consultado a 29/01/19

⁷¹ McVeigh, K. (2017) *Trump's secret Yemen war: UK role in US counter-terrorism causes unease*, *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/sep/25/trump-secret-yemen-war-uk-role-us-counter-terrorism-causes-unease>. Consultado a 28/01/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

o relatório da *Reprieve* chama à atenção para os pontos quatro⁷² e cinco⁷³ da secção dois da Ordem Executiva, que Trump não estará a cumprir, como demonstra os números de lançamentos em 2017 e o de mortes de civis registados.

Por sua vez, as operações contraterroristas britânicas no Iémen estão a par com as americanas. De acordo com Karen McVeigh, jornalista do *The Guardian*, existem provas do apoio britânico às operações norte-americanas no Iémen, especialmente no que toca à partilha de inteligência e ao auxílio operacional em ataques com *drones*. As provas podem ser encontradas em dois relatórios: na *Allied Joint Doctrine for Joint Targeting*⁷⁴ da Organização do Tratado do Atlântico Norte, onde se reflete a importância do trabalho conjunto para obter uma metodologia que assista às tomadas de decisão e de uma abordagem de visão total, usando os diferentes recursos militares contra os militantes terroristas e na Estratégia do Reino Unido para combater o Terrorismo, que salienta a relevância de cooperar com os parceiros regionais e internacionais para melhor responder às ameaças das organizações terroristas, com especial enfoque na *Global Coalition* contra o EI.

A ERUCT⁷⁵ baseia-se em quatro pilares: Prosseguir, Prevenir, Proteger e Preparar. A estratégia dos quatro P's assenta na ideia de que é necessário manter o “esforço de cooperação com uma série de países da Ásia, de África e do Médio Oriente, onde os terroristas ameaçam os seus povos e os seus interesses, fornecendo, sempre que possível, treino e orientação para estes desenvolverem as suas capacidades antiterroristas, aumentando a sua aptidão para realizarem investigações eficazes e interromperem o planeamento de ataques terroristas (Relatório Anual da ERUCT, 2015).

Além disso, em 2018, após a revisão da Estratégia, foi aprovado um investimento extra de 1,4 mil milhões de libras nas agências de segurança e de inteligência, e outros dois mil milhões nas Forças Especiais do Reino Unido⁷⁶. Este investimento serviu também para patrocinar a Rede de Oficiais de Ligação contra o Terrorismo e o contra o Extremismo, que

⁷²Tomar precauções na execução dos ataques, com vista a reduzir a probabilidade de vítimas civis, como fornecer alertas à população civil (exceto no caso de as circunstâncias não o permitirem), ajustar o tempo dos ataques, tomar medidas para garantir que os objetivos militares e civis são claramente diferenciados.

⁷³ Identificar os riscos para os civis e reduzir o número de vítimas civis.

⁷⁴Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/628215/20160505-nato_targeting_ajp_3_9.pdf.

⁷⁵ Estratégia do Reino Unido para combater o Terrorismo.

⁷⁶Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf, p.70.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

age em países prioritários na Europa, no Médio Oriente, em África e na Ásia, no fornecimento de treino militar e de apoio logístico nas operações antiterroristas⁷⁷.

Todavia, o apoio logístico do Reino Unido aos ataques de *drones* tem vindo a causar algumas manifestações contra a sua intervenção na Guerra Civil do Iémen. De acordo com Katie Taylor, vice-diretora da *Reprieve*, a participação do Reino Unido no lançamento de *drones*, que resultaram na morte de vários civis iemenitas e aumentaram a instabilidade do país, é considerada “imoral”. O *The Guardian* solicitou esclarecimentos ao Ministério da Defesa sobre o papel do Reino Unido nos ataques aéreos dos EUA no Iémen, ao que o referido Ministério respondeu que “não iria fazer comentários sobre operações secretas ou questões de inteligência”, revelando a falta de transparência para com os cidadãos (*The Guardian*, 2017).

Embora as operações américo-britânico-iemenitas contraterroristas tenham tido sucesso em eliminar algumas células, a AQPA tem resistido devido a diversos fatores: o primeiro vai ao encontro da fraca penetração do exército iemenita em áreas tribais a leste de Saná, onde se encontram as forças da AQPA, tornando difícil para os serviços de segurança executar as medidas contraterroristas; o segundo diz respeito à estratégia de recontra da AQPA, que compreende militares e técnicos especiais, o que tem colocado obstáculos ao desenvolvimento das operações. Acresce que, desde o ataque ocorrido em março de 2007, em que a AQPA assassinou vários polícias em Marib, o estado de pânico tem vindo a alastrar-se, dificultando a investigação da área” (*NATO Review*). O terceiro fator diz respeito ao facto de, apesar de os EUA terem fornecido treino operacional e apoio financeiro aos militares iemenitas, Saleh ter concentrado os seus esforços em travar os avanços da Rebelião Houthi no Norte do Iémen e do movimento secessionista no sul. A decisão de Saleh contribuiu para o fraco empenho das tropas em combater a AQPA e em capturar os membros da Al-Qaeda. Por último, a proximidade geográfica do Iémen a locais sagrados islâmicos - como Meca e Medina na região Hejaz na Arábia Saudita – dificulta a captura de terroristas procurados nos países ocidentais e no Médio Oriente.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/CT-Written-Evidence.pdf>, p. 11.

7.2. O Impacto das políticas antiterroristas britânicas nas ONG

De acordo com o estudo britânico, *UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality*, ao longo do século XXI registou-se um crescente número de operações humanitárias débeis em termos de segurança, facilitando a infiltração de células terroristas que desviam os bens alimentícios, os fundos e os medicamentos destinados às populações.

As pequenas organizações têm sido alvo de uma maior preocupação por parte da Comissão de Caridade, do governo britânico e da comunidade política em geral, porquanto representam um maior risco de penetração de grupos terroristas. Segundo a GPH, a *Muslim Aid*, uma das maiores ONG muçulmanas britânicas, viu serem condenados por crime de terrorismo no Reino Unido três indivíduos que se apresentavam como voluntários e que conseguiram angariar cerca de catorze mil libras através de doações públicas. Numa tentativa de minimizar estes riscos, a legislação contraterrorista foi implementada com o objetivo de permitir aos bancos encerrar contas ou atrasar fundos e/ou transferências de contas pertencentes a instituições de caridade e a ONG.

Depois do onze de setembro de 2001, os regulamentos e as recomendações com vista a pôr fim ao financiamento do terrorismo foram ampliadas. Com a oitava recomendação da Força de Ação Financeira (FATF)⁷⁸, estabeleceu-se que os Estados deveriam rever as suas leis e regulamentos para prevenir que os fundos, nomeadamente, os das organizações sem fins lucrativos, particularmente vulneráveis, fossem desviados para o financiamento de organizações terroristas (*UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality*, p.13). Apesar destas recomendações destinadas a proteger os Estados e o setor da ajuda humanitária, a FATF destaca que as medidas de contraterrorismo não devem afetar nem desencorajar as atividades de caridade. Mesmo assim, para evitar qualquer tipo de sanções por financiamento terrorista, os bancos decidiram não permitir a abertura de contas às ONG.

O mesmo estudo revelou que os bancos despenderam elevadas quantias em dinheiro para criar departamentos de risco. A KPMG⁷⁹ estima que os gastos globais anuais nos

⁷⁸ FATF: órgão intergovernamental criado em 1989, com vista a combater a lavagem de dinheiro pela indústria de narcóticos na América Latina. Não tem qualquer poder executivo, mas o não cumprimento do seu regulamento pode ter um impacto negativo no setor financeiro de um Estado. Disponível em: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/FINAL%20FATF%20MANDATE%202012-2020.pdf>

⁷⁹ Empresa de prestação de serviços profissionais relacionados com auditorias, impostos, consultoria de Gestão e Estratégia, assessoria Financeira e Reestruturações.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

departamentos de gestão de risco ultrapassem os dez mil milhões de euros. Contudo, apesar dos elevados montantes despendidos na prevenção de riscos para os seus clientes, os bancos não têm colaborado com as ONG para melhorar o trabalho desenvolvido por estas últimas.

De modo a determinar o nível de risco que uma ONG ou uma instituição de caridade pode apresentar para os bancos, estes recorrem a um *software* de análise de risco⁸⁰. A *Islamic Relief Worldwide* (IRW) é exemplo de como o *software* pode influenciar a decisão do banco, tendo sido as transações da IRW rejeitadas com base em notícias que não foram verificadas pela equipa de risco.

Em certa medida, as instituições de caridade ou ONG que nasceram pela preocupação com a causa, demonstrando falta de prudência na sua estrutura, desencorajam os bancos a assumir os riscos. Deste modo, as entidades bancárias exigem que as ONG exponham claramente o seu trabalho, de modo a poderem abrir uma conta bancária. O Grupo de Política Humanitária (GPH) notou que, para contornar a situação, muitas das instituições de caridade gerem as suas contas bancárias da mesma forma que as suas contas pessoais, ou seja, após a abertura da conta, existe pouco ou quase nenhum contacto com a instituição bancária.

De facto, há poucas ONG, particularmente as mais recentes, dispostas a explicar ao seu gerente de conta a natureza de seu trabalho, os seus procedimentos institucionais ou a comunicar atempadamente as transações que envolvem um elevado risco⁸¹. Esta falta de transparência por parte das ONG relativamente às suas atividades contribui ainda mais para cimentar a desconfiança dos bancos em relação a elas.

O DFID, o Tesouro Britânico e o Ministério do Interior, têm sido as instituições governamentais que mais se têm preocupado com o impacto das medidas contraterroristas nas ONG britânicas. O DFID elaborou um relatório com vista a diminuir os riscos para os seus

⁸⁰ Active Risk Manager, Risk Management Software, Audits.io, Essential ERM, StandardFusion. Estes diferentes tipos de software ajudam as empresas a reduzir os custos de mitigação de riscos e assiste a reduzir os riscos por meio de uma melhor visibilidade e responsabilidade.

⁸¹ “Muitas ONG trabalham em locais de conflito controlados por grupos armados, onde, geralmente, se encontra a maioria dos civis necessitados. Como resultado, algumas ONG interagem com grupos como o Hamas e o Al Shabaab, de modo a ter acesso à população civil e a obter garantias de segurança dos trabalhadores humanitários, dos bens transportados e da população. O envolvimento humanitário com todas as autoridades, *de jure* e *de facto*, é considerado um componente essencial das operações de ajuda humanitária. O Art.º 3 da Convenção de Genebra estabelece que um órgão humanitário imparcial pode oferecer os seus serviços às partes do conflito, sob os princípios humanitários de neutralidade, imparcialidade e independência” (*UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality*, p. 10).

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

parceiros, no qual delineia os procedimentos a seguir para haver uma boa gestão de riscos⁸². O relatório surge como resposta aos pedidos dos parceiros do DFID para clarificar a sua política de risco no seu apoio às ONG durante a ação humanitária. Porém, ao entrevistar algumas ONG parceiras do DFID, o Grupo de Política Humanitária registou que estas sentiam falta de apoio por parte do Parlamento Britânico no que toca à sua defesa quando atacadas pelos *media* ou por governos de países em que estas operavam.

No início de 2014, o diretor da CAGE⁸³, Moazzam Begg, foi detido por alegados crimes cometidos na Síria. Como consequência, as contas bancárias da CAGE no *Barclays* e no *Cooperative Bank* foram bloqueadas. Isto levou a uma investigação por parte da Comissão de Caridade do Reino Unido e do País de Gales aos maiores financiadores da CAGE, da *Joseph Rowntree Charitable Trust* e da Fundação *Roddick*.

Apesar de ter sido acusada de ser um grupo apoiante de terroristas, a CAGE realizou as suas atividades dentro do âmbito da lei britânica, o que foi confirmado por uma carta do Tesouro Britânico, embora com a seguinte nota:

(...) a CAGE nunca esteve sujeita a quaisquer restrições financeiras ao abrigo da lei do Reino Unido, mas parece que, mesmo que a CAGE não se tenha comportado de forma criminal, ela pode ser tratada como tal. (*Is there a plot to shut down CAGE?*, Ansari, 2014)⁸⁴.

Ademais, o GPH revelou que, em alguns casos, o Tesouro solicitou aos bancos que reconsiderassem a sua decisão sobre a abertura ou o bloqueio de contas de ONG ou de instituições de caridade. Por outro lado, o Tesouro britânico afirma nem este, nem a Comissão de Caridade têm autoridade sobre as decisões das instituições financeiras, uma vez que estas são tomadas de acordo com as suas políticas internas e a sua gestão de risco.

Este comportamento contraditório por parte do Tesouro britânico e a falta de orientação por parte do governo, relativamente à forma como os bancos e os outros prestadores de serviços financeiros devem interpretar a legislação no que concerne ao financiamento do terrorismo, revela a falta de comunicação entre o Tesouro e o governo. A

⁸² Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253815/risk-management-guidance.pdf

⁸³ Com sede em Londres, a CAGE visa suportar as comunidades que sofrem com a guerra ao terrorismo. A organização elabora campanhas contra as políticas de Estado antiterroristas desenvolvidas como parte da Guerra ao Terror e apoia a libertação de detidos sem acusação formal, lutando por um mundo livre de opressão e de injustiça.

⁸⁴ Disponível em: <https://www.cage.ngo/there-plot-shut-down-cage>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Líbano?

falta de clareza e o conseqüente receio de violar a lei levou os bancos a adotarem uma atitude intransigente para com as ONG. Estas, por sua vez, para evitarem violar as medidas de combate ao terrorismo e para não serem sancionadas, suspenderam algumas operações humanitárias em áreas sob o controle de grupos rebeldes. Por exemplo, em 2014, na Faixa de Gaza, uma ONG absteve-se de ajudar refugiados palestinos, por estes terem sido acolhidos em escolas lideradas pelo Hamas. (GPH, 2014).

Algumas das ONG entrevistadas no âmbito do relatório - *UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality* - revelaram casos em que as operações humanitárias foram adiadas ou suspensas devido ao atraso das transferências bancárias, levando também a atrasos no pagamento a fornecedores locais ou a prestadores de serviços em áreas de conflito, que ameaçaram a retirada dos seus serviços. Frequentemente, a situação culminava em ameaças físicas aos trabalhadores humanitários, que, para se protegerem, admitiam transportar dinheiro consigo, expondo-se, ao mesmo tempo, à forte probabilidade de serem assaltados.

Em 2014, o revisor Independente da Legislação sobre o Terrorismo do Reino Unido, David Anderson, verificou as infrações penais que estavam ao abrigo da legislação antiterrorista do Reino Unido e que impediam ação das ONG em áreas de conflito.

Na secção 12, particularmente nas subsecções 2-b, 2-c e 12-3⁸⁵ do *Terrorism Act*, estabelece-se que é uma infração “promover/ organizar atividades, administrar ou ajudar na organização de uma reunião, sabendo que nessa estarão presentes membros de um grupo rebelde”.

A subsecção 12-4 prevê que as ONG se defendam perante as autoridades e o tribunal e possam alegar que não tinham quaisquer motivos para acreditar que a reunião com um membro ou com um grupo rebelde estaria destinada à organização de uma atividade terrorista. Ainda na subsecção 12-4 do *Terrorism Act*, encontra-se estabelecido que uma ONG pode reunir-se com grupos rebeldes, se essa reunião tiver os fins de facilitar a entrega de ajuda humanitária à população ou de alcançar um acordo de paz. Contudo, a interpretação deste ponto é dúbia e, muitas ONG, não sabem como agir (*site* do Gabinete para a Implementação de Sanções Financeiras do Tesouro Britânico, 2019).

⁸⁵ Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/12>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Apesar do crescente apoio financeiro do governo britânico e do apoio da Comissão na implementação das estratégias de contraterrorismo, algumas das ONG revelaram ao GPH que a Comissão estava mais preocupada em investigar o teor das ONG, do que em apoiar as suas atividades. Sir Stephen Bubb, ex - CEO da ACEVO⁸⁶, em declarações ao *Third Sector*, afirmou que a Comissão privilegiou a questão da fiscalização, com vista a proteger as instituições de caridade e a evitar o contacto destas com grupos islâmicos extremistas.

Em 2014, a crescente marginalização da comunidade muçulmana britânica conduziu a *Claystone*⁸⁷ a efetuar um estudo (*Muslim Charities – A Suspect Terror*⁸⁸) e a concluir que, entre maio de 2013 a abril de 2014, 44 das investigações feitas pela Comissão, 17 eram de cariz muçulmano, o que pôs em causa a imparcialidade da Comissão e a independência que a mesma afirma ter em relação ao governo britânico.

A Comissão divulgou o nome de algumas instituições que enfrentaram dificuldades e ameaças no terreno, o que, por um lado, demonstrou transparência para com o público, mas, por outro lado, preocupou as instituições de caridade assinaladas, que temiam ter a sua reputação prejudicada pela investigação e, por sua vez, afetar o seu trabalho com as ONG.

Os mais recentes ataques terroristas (em Oruzgan, no Afeganistão, em Mosul e em Kirkuk, no Iraque, em Deir ez Zor, na Síria e em Áden, no Iémen⁸⁹), resultaram numa crescente importância do combate ao terrorismo pelos Estados e da ajuda humanitária prestada pelas ONG. Especificamente as ONG de natureza muçulmana que atuam nestas áreas de risco devem estar cientes do perigo de a implementação dos seus projetos humanitários ser perturbada por organizações extremistas ou terroristas.

As investigações da Comissão de Caridade⁹⁰ são cruciais para que o setor humanitário consiga ajudar da forma mais eficaz as populações, sem a interferência de grupos extremistas

⁸⁶ Sigla em inglês para *Association of Chief Executives of Voluntary Organisations*, que significa Associação de Chefes Executivos de Organizações Voluntárias (atividades de comércio e prestação de serviços na Inglaterra e no País de Gales).

⁸⁷ *Think Tank* britânico que oferece pesquisas, análises e soluções para promover a coesão social das comunidades muçulmanas da Grã-Bretanha.

⁸⁸ Disponível em:

http://www.claystone.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/MuslimCharities_SuspectSector_Claystone.pdf

Consultado a 17/11/2018.

⁸⁹ Dados do último trimestre de 2018. Disponível em: <https://storymaps.esri.com/stories/terrorist-attacks/>

⁹⁰ Departamento semi-independente que presta responsabilidades ao Parlamento inglês. A Comissão de Caridade é encarregue de manter um registo atualizado das instituições de caridade presentes no país, de tomar medidas em caso de má conduta - como sanções ou penalizações -, de garantir que as instituições de caridade cumprem os requisitos legais, tornar pública a informação relativa a cada instituição e fornecer

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

islâmicas. Segundo S. Bubb, tendo em consideração que o islamismo é o segundo maior grupo religioso no Mundo (“com cerca de 1.7 mil milhões de seguidores”), para reduzir o extremismo é necessário “criar medidas legislativas de segurança, conquistar os corações e as mentes dos mais jovens e trabalhar em conjunto com a sociedade” (*Third Sector*, 2015).

Capítulo VIII - Situação Humanitária no Iémen

Em 2018, cerca de “três quartos da população iemenita necessitava, de alguma forma, de assistência básica para sobreviver e a crise humanitária estava prestes a alcançar níveis sem precedentes” (*UN News*, 2018). Os dados das Nações Unidas permitem concluir que o Iémen tem uma população total de 29,3 milhões de pessoas, das quais 22,2 milhões precisam de assistência humanitária, 8,4 milhões estão num estado de insegurança alimentar extrema e 16,4 milhões não tem acesso a cuidados de saúde básicos.

A crise económica atravessada pelo país é uma das principais razões pela qual a fome não para de aumentar. De acordo com Yemen Background Ocha, “desde o início da crise, a moeda iemenita desvalorizou 20%, fazendo com que os preços disparassem e, como o Iémen importa 90% dos seus alimentos básicos, [assim como uma grande percentagem de combustíveis e de medicamentos], ter acessos a bens alimentares tornou-se cada vez mais difícil”. O facto de muito poucos iemenitas terem uma fonte de rendimento fixa e o aumento generalizado dos preços levam a que as famílias tenham de viver abaixo ou no limiar da pobreza. A situação humanitária no Iémen levou o chefe humanitário da ONU, Mark Lowcock, a declarar que “estamos a perder a luta contra a fome” (*Briefing* para o Conselho de Segurança sobre a Situação Humanitária no Iémen, 2018).

De modo a tentar mitigar o risco humanitário, várias organizações, incluindo agências das Nações Unidas, estão a trabalhar para fornecer comida, assistência nutricional, apoio na agricultura, abrigo, serviços de proteção e apoio logístico a milhões de iemenitas, cujas vidas foram suspensas pelo conflito. No entanto, as carências continuam a ultrapassar a capacidade de encontrar soluções e os funcionários humanitários veem o seu trabalho ser limitado pela interferência dos vários atores e pela oscilação dos valores de mercado das importações. O colapso dos serviços básicos de saúde, de educação, de distribuição de água e de saneamento agrava ainda mais a situação.

8.1. Dificuldades na atribuição de Ajuda Humanitária no Iémen

Em 2015, depois de ter sido destituído pelos Houthi e de se ter exilado na Arábia Saudita, o presidente Abd Rabbuh Mansur Al-Hadi solicitou uma intervenção militar, a qual foi assegurada por uma coligação, liderada pela Arábia Saudita e constituída por dez países - quatro africanos e seis do Médio Oriente. Inicialmente, a Operação Tempestade Decisiva compreendeu uma sequência de bombardeamentos contra os Houthis e culminou no bloqueio

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

naval do porto de Hodeida, impedindo qualquer entrada de alimentos, de suplementos médicos, de combustíveis ou de qualquer espécie de ajuda humanitária no Iémen.

No decorrer do bloqueio naval, a coligação “destruiu uma ponte que liga o porto de Hodeida à capital Saná, contribuindo para a dificuldade no transporte dos suplementos provenientes, quer das Nações Unidas, quer de outras organizações humanitárias” (Nasser, 2018)⁹¹. A Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, dois dos dez países presentes na coligação, foram os que mais contribuíram com ajuda humanitária para o Iémen - cerca de 1,25 mil milhões de dólares⁹². Porém, foram também responsáveis por impedir a entrada de ajuda humanitária proveniente de outros países, tornando as suas ações “contraditórias, pois ao atacar militarmente as infraestruturas do Iémen, agravam a crise humanitária que tentam resolver” (Nasser, 2018).

Em resposta à controversa intervenção saudita, o presidente iemenita invocou o Artº. 51 da Carta das Nações Unidas⁹³, que garante a um país o direito de autodefesa. Contudo, o referido artigo rege conflitos internacionais e não disputas domésticas, tornando a invocação deste artigo injustificada.

Por outro lado, de modo a impedir o avanço da coligação, as forças Houthis colocaram minas marítimas no Mar Vermelho, atrasando, ainda mais, a atribuição da assistência humanitária pelos portos. Além disso, tributam os alimentos e os medicamentos que são transportados para o Norte, de modo a financiarem a sua guerra contra a coligação⁹⁴.

Segundo Patrik Olsson, um dos funcionários da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação no Programa para o Iémen, os Houthis exigem os currículos e os registos académicos dos técnicos e dos voluntários humanitários para que estes possam

⁹¹ Nasser, A. (2018) *The Problem with Humanitarian Assistance in Yemen*. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-problem-with-humanitarian-assistance-in-yemen>. Consultado a 05/02/19

⁹² Dados retirados em novembro de 2018. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/yemen/saudi-arabia-and-uae-launch-500-million-yemen-aid-initiative>

⁹³ “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva. No caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais, as medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

⁹⁴ Retirado da reportagem *How food became a weapon of war in Yemen*, min: 2:50

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

entrar no país e, assim, ajudar a população⁹⁵. O confronto entre as duas facções levou a que dois milhões de pessoas⁹⁶ se deslocassem para fugir aos conflitos ou para aceder à ajuda humanitária em cidades ou países vizinhos.

A desintegração do Estado iemenita veio possibilitar o surgimento de atores não-estatais, nomeadamente, a Al-Qaeda e o EI, que perturbam o trabalho dos grupos de ajuda internacional. Daqueles, contudo, apenas a Al-Qaeda consegue ter o controlo concreto de uma área, designadamente as cidades de Shuqrah e Al Mahfid, a Sul, e partes da região de Hadramaute⁹⁷.

Os ataques cometidos pela AQPA contra os Houthi, contra as forças do Governo iemenita e da coligação têm os objetivos de expandir o seu território no Iémen, de incutir nos jovens o sentimento de ódio pelo Ocidente e de diminuir a esfera de influência de países estrangeiros no Iémen. Nas zonas controladas pela Al-Qaeda o acesso das agências humanitárias é limitado - o desvio de fundos financeiros, o roubo de bens essenciais, tais como alimentos e medicamentos, e os ataques a instalações humanitárias levados a cabo por grupos terroristas, constituem obstáculos à ajuda humanitária. Segundo o projeto *Aid in Danger*, nos primeiros seis meses de 2018, nos 36 países que recebem ajuda humanitária⁹⁸, 303 trabalhadores humanitários foram mortos, raptados ou presos. No caso particular do Iémen, quatro funcionários foram assassinados e um foi raptado, sendo que os autores destes atos são atores estatais e não-estatais.

A crescente ocorrência de conflitos de alto risco e o aumento progressivo de ofensivas terroristas levaram os governos e as organizações doadoras a investir na mitigação dos riscos do contacto com grupos terroristas. Os objetivos de reduzir os crimes financeiros e de evitar o desvio de fundos para grupos terroristas levou ao processo de *de-risking*, que consiste no "bloqueio de contas bancárias que estão associadas a um elevado risco de financiamento terrorista, ao branqueamento de capitais ou a outras formas de crime financeiro" (HPG, 2018).

⁹⁵ Nasser, A. (2018) *Yemen's Humanitarian Crisis Persists, Despite Humanitarian Funding*. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/yemen-s-humanitarian-crisis-persists-despite-humanitarian-funding>. Consultado a 05/02/19

⁹⁶ Dados retirados de USAID, *Yemen Complex Emergency 2019*

⁹⁷ Disponível em: <https://yemen.liveuamap.com/en/2019/2-february-is-yemen-claims-artillery-fire-on-a-houthi-position>

⁹⁸ Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/World-Humanitarian-Day-2018-Aid-Worker-KKA-1.pdf>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

A regulamentação do *de-risking* afetou, ainda, várias organizações sem fins lucrativos, que agem em áreas controladas pela Al-Qaeda. Esta medida dificultou o acesso ao financiamento, uma vez que os doadores privados e governamentais e as organizações tornaram-se cada vez mais preocupadas em não entrar em contacto com grupos armados.

Em 2018, durante uma palestra do *Overseas Development Institute*, Imran Madden, ex-diretor da *Islamic Relief* no Reino Unido, concluiu que a preocupação com o risco prejudicou muitas das operações de ajuda ao Iémen, dando o exemplo de contas bancárias canceladas sem a autorização dos seus titulares⁹⁹. Deste modo, o auxílio às populações e as operações humanitárias em áreas do Iémen controladas pela Al-Qaeda foram suspensas pela suspeita de estarem sob controlo terrorista.

Neste palco de conflitos, para além dos atores já conhecidos (os Houthis, a coligação saudita, a Al-Qaeda, o E.I. e as forças do governo) que inviabilizam o acesso de ajuda ao país, emergiram os intitulados “aproveitadores da guerra” – que, indiferentes aos resultados políticos, adaptando-se a quaisquer circunstâncias em busca de dinheiro e cujo interesse está no prolongamento do conflito, constituem um obstáculo aos esforços de resolução de conflitos das comunidades e à assistência humanitária (Alterman, 2018).

8.2. USAID no Iémen

Após a sua inauguração, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID) iniciou as suas operações de apoio contra a pobreza no Iémen. Contudo, em 1990, o embaixador iemenita nas Nações Unidas, Abdullah Saleh al-Ashtal, votou contra a resolução da coligação liderada pelos EUA, que previa o uso da força contra o Iraque, em resposta à invasão e à anexação do Kuwait por Saddam Hussein.¹⁰⁰ O “não” do embaixador resultou no cessar das operações e do financiamento da USAID ao Iémen, agravando a situação socioeconómica do país.

Em 2003, “a USAID reabriu a sua missão no Iémen, focando a sua assistência, principalmente, na educação, na saúde materno-infantil e na agricultura e, em 2009, devido à crescente instabilidade e à maior necessidade de ajuda humanitária, a USAID desenvolveu

⁹⁹ Anders, M. (2018) *Aid to Yemen blocked by banks, suffocating local organizations, report finds*. Disponível em: <https://www.devex.com/news/aid-to-yemen-blocked-by-banks-suffocating-local-organizations-report-finds-92069>. Consultado a 21/02/19

¹⁰⁰ Hornberger, J. (2003) *But Foreign Aid is Bribery and Blackmail, Extortion and Theft too!*. Disponível em: <https://www.fff.org/explore-freedom/article/foreign-aid-bribery-blackmail-extortion-theft/>. Consultado a 30/01/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

uma nova estratégia de estabilização das comunidades carentes, procurando investir na educação básica, na saúde, nos meios de subsistência, no fortalecimento da rede de segurança social do Iémen, na criação de emprego a curto prazo e na segurança alimentar. Porém, em 2015, estes projetos de desenvolvimento foram interrompidos devido à insegurança que se vivia no Iémen e, após a invasão da capital por parte das forças Houthis, a embaixada americana em Saná foi encerrada. Apesar disso, as operações de assistência humanitária da USAID às pessoas afetadas pelo conflito no Iémen continuaram tornando o país, em 2018, no segundo maior recetor de assistência externa da USAID¹⁰¹.

No centro da assistência humanitária da USAID para o Iémen encontram-se o Gabinete de Assistência a Desastres no Exterior¹⁰², a *Food For Peace* e o Gabinete de População, Refugiados e Migração. Para o ano fiscal 2018/19, o governo dos EUA aprovou o investimento de 179.130.277, 498.911.754 e 18.900.000¹⁰³ mil milhões de dólares, respetivamente para cada sector, visando a distribuição de alimentos a cerca de 9,5 milhões de iemenitas com dificuldades no acesso a produtos alimentares, assegurando a evacuação de imigrantes, a promoção da saúde e da higiene, o melhoramento da qualidade da água e do saneamento, a participação cívica, o apoio económico, a criação de emprego, o investimento da educação e a colaboração em questões de governança.

Com a atribuição destes montantes, a USAID torna-se numa das maiores colaboradoras na ajuda humanitária ao Iémen, com um valor a rondar os 696,942,031 mil milhões de dólares em assistência para as pessoas afetadas pelo conflito. Por sua vez, estes três setores da USAID colaboram com as agências das Nações Unidas (a Organização Internacional de Migração, o Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Programa Alimentar Mundial, a Organização Mundial da Saúde, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), com vista a implementar os seus projetos no Iémen.

Além das Nações Unidas, a USAID financia ONG como o Fundo Social para o Desenvolvimento, a *Public Works Project*, a CARE, a *Pragma Corporation* e o *International Rescue Committee* para assegurar a satisfação das necessidades básicas da população.

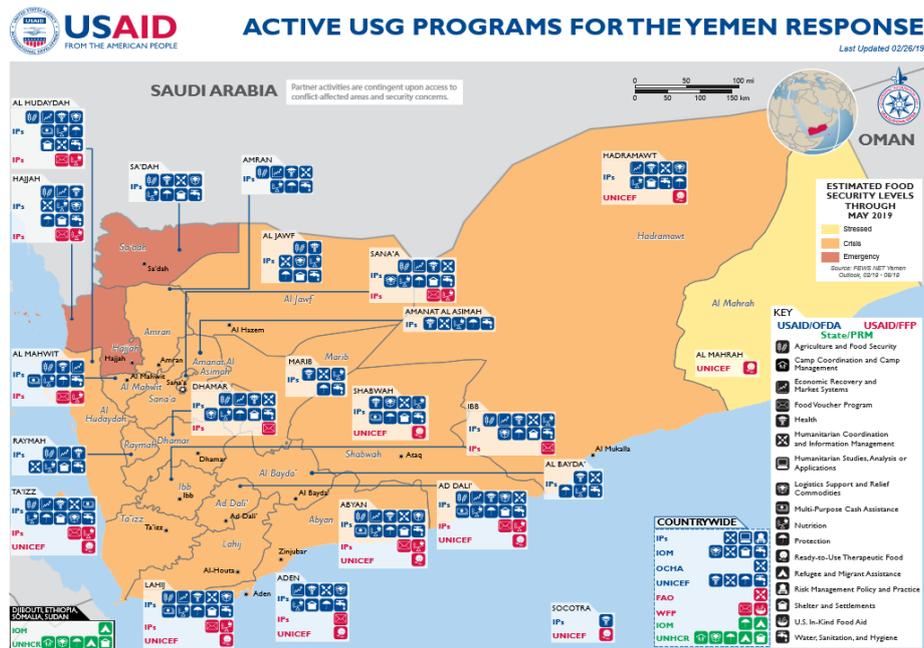
¹⁰¹ Dados retirados do Foreign Aid Explorer. Disponível em: https://explorer.usaid.gov/cd/YEM?implementing_agency_id=1&measure=Obligations&fiscal_year=2018

¹⁰² OFDA: *Office of Foreign Disaster Assistance*

¹⁰³ Dados retirados da Yemen - Complex Emergency 2018/19. Disponível em:

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/yemen_ce_fs03_12-04-2018.pdf

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?



Devido ao combate ao terrorismo, a USAID, especificamente o Gabinete de Assistência a Desastres Estrangeiros (USAID/OFDA), elaborou um documento de Avaliação de Riscos e Requisitos de Mitigação para Ambientes de Alto Risco, que avalia o cumprimento dos requisitos necessários para que a agência financie um determinado programa num cenário de elevado risco. A USAID/OFDA reconhece que a presença terrorista e a capacidade limitada dos funcionários da USAID para monitorizar diretamente o programa representam fatores potenciadores de fraude, de abuso e de desvio de fundos em ambientes operacionais de alto risco (USAID/OFDA, 2018)¹⁰⁴.

Sendo o Iémen um dos destinatários da ajuda da USAID, para reduzir o risco de desvio dos fundos da agência para grupos e/ ou indivíduos identificados pelos EUA, os solicitadores de financiamento devem preencher uma série de requisitos, nomeadamente:

- Especificar a estratégia e o sistema de controlo a adotar durante as suas atividades, de forma a impedir o benefício, direto ou indireto, de grupos e/ou de indivíduos sancionados;
- Informar sobre o plano de mitigação de risco, de modo a transportar os equipamentos e os suplementos para as áreas afetadas sem que um grupo sancionado beneficie de taxas ou de impostos pagos durante qualquer fase da implementação do programa ou que desvie os meios de socorro;

¹⁰⁴ USAID/OFDA Proposal Guidelines (2018) *Risk Mitigation for High-Risk Environments*. Disponível em: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-OFDA_Risk_Mitigation_May_2018.pdf

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

- Esclarecer a resposta a dar em caso de tentativa de interferência de grupos e/ ou indivíduos sancionados;
- Delinear o processo responsável por verificar se a assistência chega aos seus destinatários.

(USAID/OFDA, 2018)

O estado particular em que se encontra o Iémen, a falta de estruturação de algumas ONG e instituições, a incapacidade para realizar pesquisas aprofundadas sobre o conflito, a falta de fundos e de tempo suficientes e a consequente dificuldade no cumprimento dos requisitos representam verdadeiros obstáculos à ação humanitária.

A extensa área geográfica do Iémen exige que as agências e as ONG internacionais que estão a realizar trabalhos no país necessitem de realizar parcerias – com outras ONG, com as comunidades, com instituições ou corporações nacionais - para conseguirem implementar os seus projetos. No entanto, cada parceria constitui um desafio. Por um lado, as equipas nacionais têm as suas próprias coadjuvações, o que dificulta a coordenação com o trabalho das agências/organizações internacionais que, por seu lado, devido à alta taxa de rotatividade do pessoal, impede a criação e a manutenção de uma rede de funcionários com um profundo conhecimento do país. Assim, as relações de confiança entre as equipas nacional e internacional saem prejudicadas, podendo mesmo afetar o trabalho humanitário.

Além do apoio e do financiamento a ONG e às Nações Unidas, a USAID tem vindo a cooperar com a coligação saudita no que toca a fornecer informações sobre áreas habitadas por elementos não-beligerantes¹⁰⁵, com vista a expandir a sua *No Strike List*¹⁰⁶.

8.3. DFID no Iémen

Segundo o Relatório de Avaliação EV706 do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), a sua presença no Iémen remonta ao ano de 1997, aquando da implementação de um programa bilateral com o objetivo de combater a pobreza. Oito anos depois, com o decorrer das Guerras no Iraque e no Afeganistão, o governo britânico

¹⁰⁵ Lewis, L. (2018) *Grading the Pompeo Certification on Yemen War and Civilian Protection: Time for Serious Reconsideration*. Consultado a 16/02/19. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/60766/grading-pompeo-certification-yemen-war-civilian-protection-time-reconsideration/>

¹⁰⁶ Uma lista de áreas geográficas, de complexos e de instalações não planeadas para captura ou destruição. O ataque a estes locais pode conduzir à violação da lei do conflito armado ou interferir nas relações amistosas entre o pessoal ou os governos indígenas. Disponível em: <https://www.thefreedictionary.com/no-strike-list>

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

passou a demonstrar um maior interesse em intervir nas questões políticas e sociais do Iémen, pela ameaça que a sua situação representa para as estabilidades regional e internacional.

O DFID, em conjunto com a Holanda, elaborou o estudo, *Drivers of Change*, que destacou que o elevado nível de pobreza apresentado pelo país constitui um forte fator potenciador de conflito. Tendo em consideração a fragilidade do Estado iemenita, a ação do Departamento passou a incluir a exploração de novos programas, entre os quais o de Reforma no Setor de Segurança e de Justiça” (EV706, 2010, p. 15).

Na entrada para o novo milénio, a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio pelas Nações Unidas incentivou o DFID a institucionalizar um gabinete na capital do Iémen, com vista a ajudar o Iémen a alcançar as metas estipuladas pela ONU a partir de 2004. Em 2008, o aumento dos níveis de pobreza e a conseqüentemente deterioração do padrão de vida da população conduziram o DFID a investir cerca de vinte milhões de libras nos serviços públicos do país. Nos anos seguintes, o investimento aumentou para aproximadamente o dobro, focando-se especialmente nos setores da gestão de recursos hídricos, da saúde e do bem-estar, das finanças, da educação e da ajuda de emergência. Entre 2004 e 2014, no âmbito da parceria entre o governo iemenita e o DFID, foram implementados os programas de educação, de justiça e de policiamento, de saúde materna e do recém-nascido, de gestão financeira, de assistência humanitária, de *state building* e de governança e foi igualmente promovido o investimento no setor privado. Algumas ONG, entre as quais o Fundo Social para o Desenvolvimento e a OXFAM, assim como o Ministério da Educação Iemenita, o Gabinete de *Foreign and Commonwealth*, o Ministério da Defesa, as Nações Unidas e o Banco Mundial atuaram em colaboração com o DFID.

Paralelamente à introdução dos Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável (2015), o DFID continuou empenhado em apoiar o Iémen a enfrentar os seus desafios mais urgentes - como a pobreza, a fome, a saúde precária, a educação, a desigualdade de género, a má qualidade da água, o saneamento e o desenvolvimento económico. No ano fiscal de 2018/19, o Reino Unido aprovou um orçamento de 120 milhões de libras, quase na sua totalidade (94%) destinado a ações humanitárias.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Dados retirados de DFID in Yemen. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723344/DFID-Yemen-Profile-July-2018.pdf. Consultado a 21/02/19

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

À semelhança da embaixada americana, também a embaixada britânica interrompeu a sua intervenção após a tomada da cidade de Saná pelos Houthi. O embaixador, o gabinete da *Foreign and Commonwealth*, o Ministério da Defesa e o DFID deslocaram-se para a Arábia Saudita e para Jordânia, de modo a conseguirem melhores condições para dar continuidade às suas ações de apoio ao Iémen.

Analogamente à USAID, o DFID também “coopera com as agências da ONU e com ONG nacionais e internacionais, para atender, tanto às necessidades humanitárias imediatas, como às necessidades de desenvolvimento a longo prazo” (DFID Yemen)¹⁰⁸. O Programa Alimentar Mundial para fornecer assistência alimentar e o Plano de Resposta Humanitária para o Iémen do ENUCAH destacam-se como programas de assistência urgente.

Para efeitos a médio e longo prazos, o DFID apoia o Programa de Resposta Humanitária Multissetorial da *Agency for Technical Cooperation and Development* (ACTED) no Iémen, que visa “aumentar o acesso da população iemenita a géneros alimentares por meio de assistência financeira, melhorar a qualidade da água, o saneamento e a higiene através de atividades WASH¹⁰⁹” e o Fundo Social para o Desenvolvimento, com vista a alcançar os objetivos de desenvolvimento social e económico, nomeadamente a redução da pobreza (Site da ACTED)¹¹⁰.

O onze de setembro contribuiu para que o DFID criasse o documento *Risk Management* (2011)¹¹¹ que procura identificar, prever e controlar os riscos das operações, que podem pôr em causa a realização dos objetivos da organização. O documento procurou, ainda, tornar a governança mais eficaz e prevenir que os fundos sejam desviados para células terroristas e, por sua vez, afetar os projetos.

Em 2019, o Iémen continua a ser palco de uma guerra civil e os riscos de envolvimento direto são inúmeros. O DFID financia e coordena projetos implementados por ONG ou agências das Nações Unidas¹¹², com vista a integrar a luta global contra a pobreza. A

¹⁰⁸ Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723344/DFID-Yemen-Profile-July-2018.pdf. Consultado a 09/02/19

¹⁰⁹ *Water, sanitation and hygiene Promotion*

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.acted.org/en/projects/multisector-humanitarian-response-programme-yemen-mhrp/>

¹¹¹ Risk Management in DFID (2011). Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253815/risk-management-guidance.pdf. Consultado a 20/02/19

¹¹² Informação disponível em: <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/YE/projects>.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

intervenção do DFID no Iémen procura “aumentar a estabilidade e moderar o impacto que a violência e o conflito têm sobre o desenvolvimento, causando um sofrimento atroz à população iemenita e gerando uma profunda crise de refugiados” (*Building Stability Framework*, 2016, p. 1).

O *Risk Management* também se aplica a ONG financiadas pelo DFID, contudo, em casos de sistemas financeiros débeis, de falta de técnicos qualificados, de objetivos mal delineados, bem como de um sistema de prevenção de riscos e de um plano de ação fracamente estruturados, o financiamento não ocorre, uma vez afetaria a reputação do Departamento. Desta forma, a maioria das ONG nacionais e internacionais parceiras do DFID procuraram profissionalizar-se e melhorar a sua ação no setor. As ONG nacionais apresentam uma maior dificuldade em profissionalizarem-se, uma vez que a sua obtenção de recursos está fortemente dependente das doações das comunidades locais.

De modo a promover um Iémen seguro e próspero, o governo britânico “esforça-se por reunir todas as partes envolvidas no conflito e negociar uma solução política que proporcione um futuro pacífico para o povo do Iémen” (*Development Tracker UK*)¹¹³. Numa declaração a 26 de novembro de 2018, os EUA informaram que cinco ONG internacionais apelaram ao governo americano que tentasse pôr fim às hostilidades no Iémen (Site USAID)¹¹⁴.

Contudo, a intervenção humanitária britânica no Iémen procura, não apenas acabar com a instabilidade no país, auxiliar a reconstrução do Estado iemenita e travar o avanço das organizações terroristas na região – como a AQAP e o E.I - mas, principalmente, controlar a ameaça direta que o conflito representa para o Reino Unido. Assim, tal como Leni Wild e Samir Elhawary destacaram no capítulo, *The UK's Approach to Linking Development and Security: Assessing Policy and Practice*, deu-se um aumento do apoio do Reino Unido a países afetados por conflitos considerados uma ameaça à segurança do Reino Unido.

¹¹³ Disponível em: <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/YE>. Consultado a 09/02/19

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.usaid.gov/crisis/yemen>. Consultado a 09/02/19

8.4. Sociedade do Crescente Vermelho e Verde no Iémen

Devido à conotação cristã que o símbolo da cruz vermelha detinha, houve a necessidade de ampliar o espectro do que era o Comité Internacional da Cruz Vermelha. Dessa forma, em 1919, após a Primeira Guerra Mundial, “Henry Davison, presidente do Comité Americano de Guerra da Cruz Vermelha, propôs a formação de uma federação de Sociedades Nacionais que, em 1991, se tornou na Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho”¹¹⁵, solucionando o vácuo de simbolismo acerca da representação da ajuda humanitária em países muçulmanos ou com uma maioria muçulmana.

No caso particular do Iémen, o Crescente Vermelho foi primeiramente estabelecido, em 1968, na República Popular Democrática do Iémen, durante a presidência de Muhammad al-Shaabi e no Norte foi instituído um gabinete, em 1970. Após a unificação, consequentemente os Crescente Vermelho de ambas as nações fundiram-se, formando uma única Sociedade Nacional.

Desde a sua implementação no país, a Sociedade do Crescente Vermelho no Iémen (SCVI), tem vindo a ser um elemento fundamental para responder a todas as necessidades humanitárias da população. Segundo o *website* da Sociedade, a filial iemenita foca-se particularmente em cinco áreas de atuação¹¹⁶, nomeadamente, Primeiros Socorros, Parcerias para o Desenvolvimento da Comunidade, Apoio Psicológico, Segurança Alimentar e na implementação de um Programa Comunitário para a Saúde e Projeto de Água e Saneamento. Além disto, como salienta, a Sociedade, devido à sua “neutralidade e aceitação pela comunidade para fornecer serviços humanitários”, ao contrário da USAID e do DFID, tem conseguido implementar os seus programas ao longo de todas as províncias da República do Iémen.

Apesar disso, o conflito armado no Iémen tem vindo a prejudicar a ação do Crescente Vermelho cuja ação não está a ser suficiente para fazer frente às necessidades e, em alguns casos, o emblema da Sociedade está a ser usurpado, em contexto do conflito, para “proteger combatentes ou equipamento militar no decorrer de atos hostis”, tornado a identificação, no terreno, entre elementos hostis e civis mais árdua.

¹¹⁵ Informação retirada de <https://www.ifrc.org/en/who-we-are/history/>. Consultado a 06/12/2019.

¹¹⁶ Descrição dos projetos disponível em: <http://en.yemenredcrescent.org/projects/11>.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

A Sociedade do Verde Turco foi inaugurada em 1920, em “resposta às tentativas britânicas de distribuir bebidas e drogas em Istambul, de forma a criar uma resistência contra a ocupação¹¹⁷”. A partir daí, os fundadores sentiram a necessidade de combater os perigos que os vícios como o álcool e as drogas trariam para a sociedade.

No caso do Iémen, o Crescente Verde tem vindo a fazer frente ao uso de drogas por parte de jovens e de adultos¹¹⁸, problemas com o álcool, tabagismo, entre outros. Isto deve-se a vários fatores como, por exemplo, aos altos níveis de risco que existem no país, os baixos níveis de proteção e à crise humanitária presente, causando, na maior parte dos casos o uso de estupefacientes para “fugir” à realidade.

8.5. A ajuda humanitária como um novo colonialismo

Como já aqui expusemos, a ajuda humanitária tem estado sob crítica por inúmeras razões, nomeadamente, por ser atribuída por motivos estratégicos, históricos, governamentais mas também pode ser vista através de uma ótica colonial.

A maior parte das organizações/agências humanitárias descendem dos valores europeus e norte-americanos, que são predominantemente cristãos e de acordo com a Visão Global Humanitária; paradoxalmente (ou precisamente por isso), o foco destas agências tem sido os países do Médio Oriente. Pelo lado dos EUA, a assistência humanitária é empregada como uma extensão da sua política externa e para a União Europeia, continente onde muitos que o integram já detiveram colónias, utilizam a assistência humanitária como uma forma de obter parceiros económicos e vantagens estratégicas.

Segundo Janaka Jayawickrama, em *Humanitarian aid system is a continuation of the colonial project*¹¹⁹, a ajuda humanitária ainda possui remanescências do projeto colonial, uma vez que a premissa que o sistema humanitário utiliza - apoiar as populações afetadas por conflitos e ajudar os que estão vulneráveis – são equiparadas às ações passadas das potências europeias enquanto assumiam o papel de colonizador em busca dos seus interesses económicos, como, por exemplo, o Acordo Sykes-Picot que resultou em disputas de poder após a independência, originando instabilidade política até aos dias de hoje.

¹¹⁷ Informação disponível em: <https://www.yesilay.org.tr/en/corporate/history>. Consultado a 07/12/2019.

¹¹⁸ Kiley, S (2019) - *Starving Yemen's drug problem*. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/05/21/middleeast/yemen-khat-kiley/index.html>. Consultado a 07/12/2019.

¹¹⁹ Jayawickrama, J (2018) - *Humanitarian aid system is a continuation of the colonial project*. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/humanitarian-aid-system-continuation-colonial-project-180224092528042.html>. Consultado a 09/12/2019.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Frequentemente, o sistema humanitário desenvolve projetos de cariz abrangente com abordagens sofisticadas e teoricamente eficazes para qualquer região lidar com a insegurança e o perigo. Porém, esta “fórmula” (*One size fits all*) redundante em instabilidade logo que os agentes humanitários saem desses locais. Esta circunstância tem sido abordada pelas agências humanitárias internacionais, que reconhecem as capacidades das populações para lhes atribuir as ferramentas essenciais para continuar com os projetos, mas, nos casos do Iraque, do Iémen e da Síria não tem havido progressos. Isto deve-se ao facto de o sistema humanitário estar envolvido no mercado global e na agenda dos Estados, sendo que há a necessidade de haver populações dependentes da ajuda externa e afetadas por conflitos, de modo a que as agências continuem a obter financiamento e relevância na formulação das políticas externas dos Estados.

Como conclui o autor, a ajuda humanitária necessita de uma mundificação na qual tanto os doadores humanitários como os instauradores de políticas externas e os profissionais que as executam, necessitam de colaborar com a população e alterar a sua forma de pensamento.

Capítulo IX – Conclusão

Após o 11 de setembro intensificou-se o discurso político sobre a ameaça que os Estados frágeis podem representar para os países doadores e para o Sistema Internacional, uma vez que são solo fértil para o terrorismo, para o crime, para a proliferação de doenças e para outros dilemas que podem alastrar-se aos países industrializados. Em consequência, originou-se um processo de securitização da ajuda externa, bem como da ajuda humanitária. No entanto, estas ajudas centram-se principalmente nas seguranças nacional e internacional, em vez de se focarem na erradicação da pobreza e no desenvolvimento dos países afetados.

O ataque às Torres Gémeas contribuiu para que as ajudas americana e britânica passassem a focar-se mais na assistência ao desenvolvimento no exterior e adotassem uma abordagem mais abrangente - que conjuga elementos de segurança, com desenvolvimento e diplomacia. No caso americano, a estratégia privilegiou a defesa e a diplomacia, em detrimento do desenvolvimento, como demonstram as Equipas de Reconstrução Provincial. No âmbito da abordagem dos 3 D's, Brown e Grävingholt afirmaram que “não há segurança sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem segurança” (Brown e Grävingholt, p. 1).

No caso do Reino Unido, o foco incidiu sobre os “países instáveis e em situações de conflito que ameaçam a paz e a segurança internacional, assim como no facto de a construção de um Estado ser essencial para promover o desenvolvimento” (Brown, p. 242). O Departamento para o Desenvolvimento Internacional enfatizou que para promover o bem-estar num país estrangeiro é necessário criar as condições necessárias para a existência de um Estado vigoroso e de uma boa governança, capaz de sustentar o desenvolvimento, de combater a pobreza e as faltas de oportunidade e, conseqüentemente, reduzir a incidência de conflitos e de violência.

No caso dos EUA, durante a administração George W. Bush, a Estratégia de Segurança Nacional americana exibiu a ameaça que os Estados frágeis representavam para os EUA, assim como para a ordem internacional. Sob a premissa do desenvolvimento, o governo americano iniciou um novo período de securitização da sua ajuda externa. Os recursos de apoio humanitário foram direcionados para a segurança, nomeadamente, para os atores militares, resultando em programas como o de Resposta de Emergência do Comandante no Iraque e no Afeganistão. Apesar de a USAID tentar mostrar que a fragilidade de um Estado

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

estava associada à falta de desenvolvimento, o governo americano considerava que a fragilidade dos Estados se devia à falta de segurança.

Indo ao encontro da pergunta de partida – **“Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?”** - podemos retirar algumas conclusões. A instabilidade política no Iémen permitiu que os grupos extremistas, nomeadamente a Al-Qaeda da Península Arábica e o Estado Islâmico, conseguissem instalar-se no país, tornando-o ainda mais inseguro. O controlo de algumas áreas pelos grupos terroristas dificultou o acesso e a operação dos agentes humanitários junto das populações, tornando a sua ação limitada.

O fenómeno de *de-risking* está a ter consequências negativas no setor humanitário no Iémen. As transferências a partir de contas de ONG, de empresas privadas e de particulares originários de bancos americanos e britânicos, para ONG a trabalhar no Iémen têm vindo a ser adiadas ou bloqueadas, prejudicando o trabalho no terreno. É urgente que os governos doadores pressionem os bancos internacionais ou criem incentivos a uma estratégia humanitária para o Iémen, ao invés de um modelo *One Size Fits All*.

A guerra contra o terrorismo fez com que ambas as agências contribuíssem para a securitização da ajuda humanitária, nomeadamente, através da criação de padrões de mitigação de riscos, com a especial finalidade de impedir que células terroristas desviassem os fundos e bens das agências destinados às zonas de conflito. A ajuda humanitária prestada pelas duas agências pode ser vista como uma medida preventiva da expansão do terrorismo e de garantia da segurança nacional dos seus países. Os EUA e a Grã-Bretanha atuam com o objetivo de tentar evitar que a ação terrorista se alargue para os países ocidentais e seja criada uma “zona tampão”. Contudo, a vaga de imigração em direção à Europa tem resultado em problemas de superpopulação como, por exemplo, na Grécia e em Itália, países que reclamam da falta de recursos para fazer face à quantidade de refugiados que chegam às suas costas.

Com o aumento da chegada de refugiados, a diversidade tem sido um dos temas na ordem do dia. A chegada de novas pessoas de diferentes etnias e culturas tem fomentado discursos populistas por parte de forças partidárias, sobretudo, de extrema-direita. Países como a Hungria, Alemanha, Suíça, Dinamarca, Bélgica e Itália¹²⁰ têm visto o populismo ganhar terreno nos seus Parlamentos devido ao facto de incutirem um sentimento de medo nos seus

¹²⁰ Informação retirada de <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>. Consultado a 08/12/2019.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

eleitores - medo do desconhecido e recusa em conhecer o que é diferente da sua realidade. Tal resultou no encerramento de algumas fronteiras, aumento dos níveis de segurança e a recusa em haver interações pessoais.

Além disto, o populismo associa os crescentes ataques terroristas esporádicos na América do Norte e nos países europeus, ao aumento da quantidade de refugiados que chega ao Ocidente. Contudo, estes ataques têm sido perpetrados por “lobos solitários”¹²¹, que cometem atos violentos, muitas vezes, sozinhos. Frequentemente, estes atos são inspirados em e estimulados pela ideologia de grupos terroristas que, após os ataques, os reivindicam, aproveitando para obterem mais relevância no Sistema Internacional e causarem, assim, um estado de pânico entre a população.

A proliferação das medidas de mitigação de risco contribuiu para que as agências humanitárias se tornassem recetivas em cooperar com algumas organizações não-governamentais que atuam em áreas controladas por grupos terroristas.

Tanto a USAID, como o DFID passaram a financiar e coordenar projetos para serem implementados por outras agências ou ONG, para que a responsabilidade seja repartida por todas as partes e não recaia toda sobre as primeiras. A ajuda humanitária deve ser igualmente dividida entre as várias zonas de conflito, uma vez que se recair sobre uma única área pode afetar negativamente o trabalho das agências e acentuar o conflito. No entanto, no futuro, a ajuda humanitária de ambas as agências pode terminar, caso o país não seja um aliado nas políticas externas americana e britânica, tal como ocorreu em 1990, quando os EUA retiraram a sua ajuda humanitária ao Iémen depois de este último votar contra a resolução 678¹²² do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que formalizou a Guerra do Golfo.

O conflito entre os Houthis e a coligação saudita esconde um conflito ainda maior, particularmente, a disputa por esferas de influência entre os xiitas do Irão e os sunitas da Arábia Saudita. Atualmente, os houthis controlam Saná e algumas áreas ao Sul, enquanto o restante território é controlado pela coligação ou por grupos terroristas. Como salienta o *International Crisis Group* no seu *Middle East Report N°167 - Yemen: Is Peace Possible*¹²³, de modo a instalar o governo de Hadi, no Norte, as ações da coligação compreendem uma

¹²¹ O termo foi popularizado por Louis Beam e Tom Metzger nos anos 90 e depois por Alex Curtis. Informação disponível em: <https://www.adl.org/sites/default/files/documents/assets/pdf/combating-hate/Alex-Curtis-Report.pdf>. Consultado a 08/12/2019.

¹²² Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/678>. Consultado a 30/06/19

¹²³ *International Crisis Group* (2016) - *Yemen: Is Peace Possible?*. Disponível em: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/167-yemen-is-peace-possible.pdf>. Consultado a 16/12/2019

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

determinação de capturar terreno controlado pelos Houthis. No entanto para conseguir deter território adicional, o efeito será uma batalha prolongada e prejudicial em termos humanos, originando mais caos e fragmentação no país. Por outro lado, os houthis continuam a realizar ataques às fronteiras da Arábia Saudita, tornando difícil o término do conflito.

Apesar do cessar-fogo anunciado pelas Nações Unidas, a dezembro de 2018, em Estocolmo, que facilitou a entrada da ajuda humanitária no país, existe ainda uma falta de confiança entre os dois lados resultando numa ausência de compromisso de ambas as partes nas negociações de paz, lideradas pela ONU, uma vez que ambos os lados “acreditam que podem obter proveitos militares adicionais e nenhum deles está disposto a fazer os compromissos necessários para acabar com a violência” (ICG, Middle East Report N° 167, Pg. 27).

Além disto, as decisões das Nações Unidas tornaram as negociações para a paz ainda mais incertas devido à inauguração da Resolução 2216 que reconheceu Hadi como presidente do país. Para os houthis, esta resolução apresenta uma preferência ao governo e à Arábia Saudita e como evidencia o *International Crisis Group*, encontrar um consenso com esta resolução em vigor, não reflete o equilíbrio de poder no terreno ou a necessidade de um acordo duradouro e inclusivo, tornando-a uma problemática e não uma solução.

Em suma, para pôr fim à já reconhecida como pior crise humanitária do Mundo e evitar um prolongamento do sofrimento da população iemenita, é necessário que ambas as partes do conflito cheguem a uma solução política. Para tal, todos os intervenientes necessitam de participar nas negociações de paz, respeitar a lei da guerra¹²⁴, os apoiantes da coligação necessitam de condicionar a venda de armas e munição aos seus membros, o Irão e a Arábia Saudita necessitam de discutir formas de reduzir as tensões entre si e o seu envolvimento no Iémen e é fulcral a criação de políticas inclusivas no qual todas as partes se veem realizadas e representadas.

¹²⁴ Componente do direito internacional que regula as condições da guerra e a conduta das partes em guerra. As leis de guerra definem a soberania e a nacionalidade, Estados e territórios, ocupação e outros termos críticos do direito internacional. As leis modernas da guerra tratam de declarações de guerra, aceitação de rendição e tratamento de prisioneiros de guerra, necessidade militar, juntamente com distinção e proporcionalidade e a proibição de certas armas que podem causar sofrimento desnecessário. Informação retirada de <https://web.archive.org/web/20131230234056/http://www3.nd.edu/~cpence/eewt/IHLRI2009.pdf>. Consultado a 16/12/2019.

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Capítulo X - Bibliografia

Alterman, J. (2018) *Aid and Conflict: Pitfalls in Yemen*. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/aid-and-conflict-pitfalls-yemen>. Consultado a 07/02/19

Assembleia Geral das Nações Unidas (2004) Quinquagésima nona sessão. Item 55 da Agenda. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/gaA.59.565_En.pdf

Atwood, J., McPherson, M. e Natsios, A. (2008) *Arrested Development: Making Foreign Aid a More Effective Tool*. Editora: Council on Foreign Relations. Páginas consultadas: 123 - 132.

BBC News (2004) *Al-Qaeda's Origins and Links*. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1670089.stm. Consultado a 14/01/19

Baum, R. e Vitkovskaya, J. (2018) *One year of Trump: How the administration changed American foreign policy*. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/world/trump-shifting-alliances/?utm_term=.b7a743f47648. Consultado a 28/01/19

Belgrade Centre for Security Policy (2010) *Meaning of Security and Theory of Securitization*. Disponível em: [http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_\(2010\)_meaning_of_secu.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_(2010)_meaning_of_secu.pdf). Consultado a 18/04/2019

Bennett, J. Duncan, D; Rothmann, I; Zeitlyn, S e Ginny, H - Evaluation of DFID country programmes: Yemen (2010). Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/yemen/45012078.pdf>. Consultado a 20/02/19

Clark. V. (2010) *Yemen: Dancing on the Heads of Snakes*. Editora: Yale University Press. New Haven e Londres.

Center for Strategic & International Studies (2018) *The Humanitarian Crisis in Yemen*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=hTCrS_7rSag Consultado a 15/02/19.

Departamento de Defesa Americano (2005) Diretiva N° 3000.05. Disponível em: https://fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf. Consultado a 07/12/18

Ferris, J. (2015) *Egypt's Vietnam*. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2015/04/03/egypts-vietnam-yemen-nasser-sisi/>. Consultado a 15/12/18

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

Fitzmaurice, P. *Anniversary of the forgotten Convention: The 1933 Refugee Convention and the search for protection between the world wars*. Disponível em: <https://www.legalaidboard.ie/en/About-the-Board/PressPublications/Newsletters/Anniversary-of-the-forgotten-Convention-The-1933-Refugee-Convention-and-the-search-for-protection-between-the-world-wars.html>. Consultado a 06/10/18

Hill, G. (2017) *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism and the Future of Arabia*. Editora: Oxford University Press.

History (2018) *Here's How the Truman Doctrine Established the Cold War | History*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jb8aW46T3bg>. Consultado a 02/12/18

International Committee of the Red Cross (1863) *Resolutions of the Geneva International Conference*. Geneva, 26-29 outubro de 1863. Disponível em: <https://ihldatabases.icrc.org/ihl/INTRO/115?OpenDocument>. Consultado a 04/10/18

Lake, E. (2012) *SIGIR Audit Finds Some U.S. CERP Funds Went to Insurgents in Iraq*. Disponível em: <https://www.thedailybeast.com/sigir-audit-finds-some-us-cerp-funds-went-to-insurgents-in-iraq?ref=scroll>. Consultado a 09/12/18

Mather, B. (2003) *Poll: Talk First, Fight Later*. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/poll-talk-first-fight-later/>. Consultado a 27/11/18

Office of Financial Sanctions Implementation - HM Treasury - For information note: operating within counter-terrorism legislation. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/operating-within-counter-terrorism-legislation/for-information-note-operating-within-counter-terrorism-legislation>. Consultado a 13/11/18

Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction (2012) *Iraq Reconstruction Special Report: Reconstruction Leaders' Perceptions of the Commander's Emergency Response Program in Iraq*. Disponível em: <https://cybercemetery.unt.edu/archive/sigir/20131001084830/http://www.sigir.mil/files/lessonsllearned/SpecialReportLeadersPerceptions.pdf>. Consultado a 09/12/18

OpenLearn from The Open University - Securitisation theory - International Relations (3/7). Disponível em:

José Souto (2019) Como é que a Guerra Contra o Terrorismo Pós- 11 de setembro contribuiu para a Securitização da Ajuda Humanitária Americana e Britânica para o Iémen?

https://www.youtube.com/watch?v=wQ07tWOzE_c&list=PLhQpDGfX5e7C6FA5IYU3VPYN7kWHl1mxQ&index=4&t=0s. Consultado a 02/10/2018

PBS Newshour (2018) *How food became a weapon of war in Yemen*. Disponível em: <https://www.pbs.org/video/how-starvation-became-a-weapon-of-war-in-yemen-1526755829/>.

Consultado a 05/02/19

Rethinking International Development Series (2016) *The Securitization of Foreign Aid*. Editora: Palgrave Macmillan

RTP 3 (2018) *Olhar o Mundo*, episódio 42. Disponível em: <https://www.rtp.pt/play/p4714/e374986/olhar-o-mundo>. Consultado a 15/12/18

Taraboulsi, S. e Cimatti, C. (2018) *Counter-terrorism, de-risking and the humanitarian response in Yemen: a call for action*. Editora: Humanitarian Policy Group

UN News. *Yemen: Tackling the world's largest humanitarian crisis*. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/09/1020232>. Consultado a 04/02/19

United States Senate. *The Treaty of Versailles*. Disponível em: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Feature_Homepage_TreatyVersailles.htm. Consultado a 06/10/18

University of Central Arkansas. *Kingdom of Yemen/Yemen Arab Republic/North Yemen (1918-1990)*. Disponível em: <http://uca.edu/politicalscience/dadm-project/middle-eastnorth-africapersian-gulf-region/north-yemen-1944-present/>. Consultado a 31/12/18

White, J. (2009) *Civil Affairs in Vietnam*. Editora: Center for Strategic & International Studies. Washington, D.C.

Williams, M. (2003) *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*. *International Studies Quarterly*, v. 47, nº 4, pp. 511 - 531. Editora Wiley. Universidade do País de Gales – Aberystwyth