



Leonardo da Cunha Barreto Pereira

**A responsabilidade de proteger (R2P) como forma de
garantia da segurança humana e prevenção da emigração
forçada, interpretando a soberania como responsabilidade**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Teoria do
Estado e Direito Constitucional pelo Programa de
Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito
Constitucional, do Departamento de Direito da
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientador: Professor Dr. Florian Fabian Hoffmann

Coorientador: Professor Dr. Deo Campos Dutra.

Rio de Janeiro,
abril de 2022



Leonardo da Cunha Barreto Pereira

**A responsabilidade de proteger (R2P) como forma de
garantia da segurança humana e prevenção da emigração
forçada, interpretando a soberania como responsabilidade**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Professor Dr. Florian Fabian Hoffmann
Orientador
Departamento de Direito da PUC-RIO

Professor Dr. Deo Campos Dutra
Coorientador
Departamento de Direito da DOCTUM

Professora Dr^a Manoela Carneiro Roland
Faculdade de Direito da UFJF

Professor Dr. Raphael de Carvalho Vasconcelos
Faculdade de Direito da UERJ

Rio de Janeiro, 06 de abril de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Leonardo da Cunha Barreto Pereira

Graduou-se em Direito pela UFJF em 2007, tendo sido intercambista selecionada da UFJF na Universidade Kanda de Estudos Internacionais no Japão em 2004/2005, cursou LLM em Direito Corporativo no IBMEC-RJ em 2010, lecionou na faculdade de Direito da UFJF como professor substituto entre 2008 e 2010 e advoga desde 2008.

Ficha Catalográfica

Pereira, Leonardo da Cunha Barreto

A responsabilidade de proteger (R2P) como forma de garantia da segurança humana e prevenção da emigração forçada, interpretando a soberania como responsabilidade / Leonardo da Cunha Barreto Pereira; orientador: Florian Fabian Hoffmann; coorientador: Deo Campos Dutra. – 2022.

79 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Responsabilidade de proteger. 3. Segurança humana. 4. Soberania como responsabilidade. 5. Migração. 6. Refúgio. I. Hoffmann, Florian Fabian. II. Dutra, Deo Campos. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

AGRADECIMENTOS:

Agradeço à minha esposa Dayana e minha filha Sofia pelas horas que abriram mão do meu convívio para que eu pudesse completar o mestrado.

Agradeço aos meus pais pelo apoio e incentivo que sempre me proporcionaram.

Agradeço ao meu orientador pelas orientações.

Agradeço ao meu coorientador por estar sempre disponível para me ajudar na elaboração desta dissertação.

RESUMO

PEREIRA, Leonardo da Cunha Barreto; HOFFMANN, Florian Fabian. **A responsabilidade de proteger (R2P) como forma de garantia da segurança humana e prevenção da emigração forçada, interpretando a soberania como responsabilidade.** Rio de Janeiro, 2022, 79p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As migrações são movimentos populacionais presentes desde o início da humanidade e foram responsáveis por moldar a sociedade. Os migrantes precisam e devem ser acolhidos com dignidade, todavia é importante analisar as causas de sua migração como forma de garantir que as pessoas só migrem no exercício de sua livre escolha. Nenhum ser humano deve ser forçado a migrar, a sair do seu país para buscar condições de vida dignas, se expondo aos inúmeros riscos e problemas oriundos desse tipo de migração. A responsabilidade de proteger tem potencial para ser uma ferramenta útil na prevenção de migrações forçadas considerando a segurança humana como uma meta a ser garantida e a soberania como uma responsabilidade e não, um direito absoluto do soberano. Além disso, a segurança humana, através da análise das situações inerentes à sua ausência é um importante sistema de alerta precoce visando a uma atuação com menos efeitos colaterais pela detecção de inseguranças humanas nos estágios iniciais. Embora seja importante a análise ainda que sucinta de alguns casos específicos onde a responsabilidade de proteger tenha sido, ou não, utilizada, o enfoque será prognóstico e focado na potencialidade dos conceitos e princípios, mesmo que nas situações pretéritas eles tenham sido mal utilizados. Como se demonstrará, muitos dos problemas na aplicação da responsabilidade de proteger são oriundos de questões políticas e não, do instituto em si.

Palavras-chave:

Responsabilidade de proteger, segurança humana, soberania como responsabilidade, migração, refúgio.

ABSTRACT

PEREIRA, Leonardo da Cunha Barreto; HOFFMANN, Florian Fabian (Advisor). **The responsibility to protect (R2P) as a way of guaranteeing human security and preventing forced emigration, taking sovereignty as responsibility.** Rio de Janeiro, 2022. 79p Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro..

Migrations are population movements that exists since the beginning of humanity and were responsible for shaping the society. Migrants need and should be welcomed with dignity, but it is also important to analyze the causes of their migration as a way of ensuring that people only migrate at their free agency. No human being should be forced to migrate, to leave their country in order to seek for a decent living condition, exposing themselves to the numerous risks and problems that this type of migration brings with it. A study of how the responsibility to protect can be an useful tool to prevent forced migrations taking human security as a goal to be guaranteed and sovereignty interpreted as a responsibility, not an absolute right of the sovereign. In addition, human security through the analysis of situations inherent to its absence will be considered as an important early warning system in the search for a way of action with fewer side effects by detecting human insecurities in the early stages. A briefly analyze of some specific cases where the responsibility to protect has been used or not, is important. However, the focus will be prognostic with focus on the potential of the concepts and principles, even if in the past they have been misused. As will be shown, many of the problems in applying the responsibility to protect came from political issues rather than from the concept itself.

Keywords:

Responsibility to protect, human security, sovereign as responsibility, migration, refuge.

Sumário

1. Introdução	9
2. Segurança Humana	14
2.1. Fundamentos da Segurança Humana	14
2.2. Segurança Econômica	18
2.3. Segurança Alimentar	20
2.4. Segurança Da Saúde	21
2.5. Segurança Ambiental	23
2.6. Segurança Individual	24
2.7. Segurança Coletiva	25
2.8. Segurança Política	26
2.9. Segurança Humana e Desenvolvimento	26
2.10. Outras considerações sobre Segurança Humana	30
3. Soberania como Responsabilidade:	34
3.1. Conceituando Soberania	34
3.2. Evoluções do conceito de Soberania	39
3.3. A Soberania como Responsabilidade:	43
4. Responsabilidade de Proteger (R2P)	48
4.1. Fundamentos da Responsabilidade de Proteger	48
4.2. Responsabilidade de Prevenir	52
4.3. Responsabilidade de Reagir	56
4.4. Responsabilidade de Reconstruir	62
4.5. Outras considerações sobre a R2P	64
5. Conclusão	69
6. Bibliografia	72

SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
BRICS – Bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
COP – conferência das partes (encontro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
COVID-19 – Corona Virus Disease 2019
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA – Estados Unidos da América
H5N1 – gripe aviária
HIV - human immunodeficiency virus
ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty (Comissão Internacional sobre a intervenção e a soberania do estado)
IDH – índice de desenvolvimento humano
IDP - internally displaced people (deslocados internos)
MERS-Cov - Middle East Respiratory Syndrome
ONG – organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PNB – produto nacional bruto
R2P - responsibility to protect (responsabilidade de proteger)
RSI – regulamento sanitário internacional
RwP – Responsibility while Protect (Responsabilidade enquanto Protege)
SARS - Severe acute respiratory syndrome
UNDP – United Nations Development Program
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees
UNOCI - United Nations Operation in Côte d'Ivoire (Operação das Nações Unidas para a Costa do Marfim)
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

1 INTRODUÇÃO

Refugiados Rohingya são assentados nos acampamentos localizados em Bangladesh após fugirem de Myanmar devido à violência extrema que sofrem em seu país. Pais e mães emigrantes pegam seus filhos, abandonam seus pertences e caminham por dias ou semanas, escondendo-se das autoridades de seu país e ouvindo os estampidos dos tiros que matam seus vizinhos. Ao serem abrigados em um campo de refugiados eles estão relativamente protegidos da violência que os fez emigrarem, todavia passam a enfrentar outros desafios relativos à convivência no maior campo de refugiados do mundo. No ano de 2021, além dos problemas enfrentados normalmente, esses migrantes forçados tiveram que enfrentar outros relativos à pandemia de COVID-19 juntamente com as condições climáticas extremas das chuvas de monções (UNHCR-ACNUR, 2021).

O exemplo narrado no parágrafo anterior visa a demonstrar através de um exemplo dentre vários que ocorrem diuturnamente em todo o planeta quão sacrificante é a jornada de um migrante forçado que busca o status de refugiado. Conforme exposto, durante a fuga de seu país os migrantes forçados colocam suas vidas em risco atravessando zonas de guerra, são caçados por traficantes humanos ou arriscam suas vidas cruzando mares revoltos em botes furados. Quando chegam em uma área supostamente segura os medos que os fizeram fugir, diferente do que se esperava, normalmente os perseguem (UNHCR, 2006, p. 63).

O sujeito que é forçado a emigrar para buscar um status de refugiado é privado do direito de viver no país cuja nacionalidade possui e o país que o recebe tem a obrigação de propiciar ao refugiado condições mínimas de sobrevivência. A maioria dos países que recebem migrantes forçados, 90% segundo UNHCR (2006, p.70), são países subdesenvolvidos que enfrentam também graves problemas econômicos e sociais, não conseguindo sequer garantir à totalidade dos seus nacionais condições mínimas de sobrevivência.

O artigo 23 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 prevê o seguinte:

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais. (ONU, 1951)

Embora seja pacífico o enquadramento como refugiados daqueles que são obrigados a mudar de religião ou presos por posicionamentos políticos e ideológicos, ainda existe resistência em aceitar como refugiados aqueles que são obrigados a viver na extrema pobreza. Liliana Lira Jubilut e André de Lima Madureira (2014, p.13) destacam que em razão do Direito Internacional dos Refugiados ser o único meio obrigatório de proteção de migrantes forçados, é necessário se debruçar sobre o desafio de discutir a possibilidade da interpretação deste instrumento jurídico para o demais migrantes forçados.

Em razão de problemas como falta de políticas educacionais, a falta de oportunidades de trabalho e consequente má nutrição são problemas comuns dentre os refugiados. Devido a isso, grupos armados infiltrados entre eles acabam os aliciando. Frise-se que em diversas localidades como Etiópia, Quênia e Tanzânia a área do entorno dos assentamentos já era violenta antes, mas a culpa acaba injustamente sendo atribuída aos refugiados (UNHCR, 2006).

Outros países como a Austrália sequer possuem uma estrutura de acolhimento e integração para todos os migrantes forçados que buscam o status de refugiados, tratando os mesmos como migrantes ilegais criminosos e colocando-os em verdadeiras prisões disfarçadas de hotéis, sem a preocupação de integrá-los à sociedade, ficando alguns nestas “prisões” por mais de nove anos aguardando um posicionamento sobre sua condição de refugiado. A Austrália quando não consegue impedir o ingresso desses migrantes em seu território, em respeito ao *non refoulement* não os devolvem para seu país de origem, mas deixam claro que buscam dar aos mesmo um tratamento que desmotive qualquer outro migrante de tentar ingressar ilegalmente no território australiano (RACHWANI; DOHERTY, 2022).

Historicamente a concessão de asilo ou refúgio é uma forma de proteção de vítimas de crimes atrozes (ORCHARD, 2016, p. 604). A diferença entre refúgio e asilo consiste no fato de que o segundo é discricionário por parte do país que concede e só é concedido a pessoas que sofram perseguição política (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, P. 275). Segundo Chimni (2009, p.19) os refugiados são uma categoria de migrantes forçados, da qual faz parte também os internamente deslocados¹. Como bem destacam Jubilut e Madureira (2014, p.13), devido ao

¹ A distinção entre Asilo e Refúgio é mais comum nos países latino americanos e muito rara nos de cultura anglo-saxã (JUBILUT, 2007, p.37).

Direito Internacional dos Refugiados ser o único meio obrigatório de proteção de migrantes forçados, é necessário se debruçar sobre o desafio de discutir a possibilidade da interpretação deste instrumento jurídico para o demais migrantes forçados.

É importante distinguir o migrante internacional voluntário do migrante forçado, porque este já não pode mais contar com qualquer proteção por parte do seu estado de origem (JUBILUT *et al*, 2010, p.281), assemelhando-se a um apátrida. David Turton (2003) alerta que o termo “migração involuntária” não deve ser utilizado em oposição à voluntária por deixar a impressão de que o migrante não teve nenhuma participação cognitiva e volitiva no ato de emigrar, sugerindo o uso do termo “migração compulsória”. Também é possível dividir as migrações em “proativas” quando a pessoa toma a iniciativa de migrar em busca de melhores condições de vida, seja no aspecto econômico ou social, e migrações “reativas” quando decorrem de uma reação a determinadas causas e fatores, como guerras, tráfico de pessoas, escassez de recursos naturais e outras. Neste último caso não se busca melhor qualidade de vida, busca-se condições mínimas de sobrevivência (RAMOS, 2011, p. 69).

A voluntariedade em uma migração depende da conceituação do que é voluntário (ERDAL; OEPEN, 2017, p. 4). Para compreender a voluntariedade de uma ação humana deve ser buscado o significado e não, a suposta causa daquela ação. A emigração em uma leitura superficial é sempre voluntária, pois o migrante opta por sair de seu país, só não seria voluntária se ele fosse expulso. Todavia, quando se analisa de forma mais profunda o significado nota-se a diferença da voluntariedade daquele emigrante que foge de seu país em busca de refúgio ou asilo e daquele que apenas opta por viver em outro país por diversos motivos de foro íntimo dele, mas que pode a qualquer momento retornar para seu país de origem (DONAT, 2018, p. 516).

Erdal e Oepen (2017, p.2) em seus estudos de campo observaram uma grande dificuldade para classificar de forma clara se a decisão de alguém emigrar foi totalmente voluntária ou totalmente forçada, desprovida de qualquer voluntariedade. Na concepção de Wittgenstein (2008, I § 897 *apud* DONAT, 2018, p. 520) não seria correto chamar uma migração de voluntária simplesmente porque o migrante optou por migrar. A voluntariedade pode ser simplesmente escolher a opção que seja menos maléfica ou pode exigir que a escolha ocorra dentro de um

conjunto amplo de opções. Assim, o simples fato de haver alternativas não é suficiente para dizer que uma escolha foi voluntária, a voluntariedade está ligada à existência de alternativas aceitáveis ou à aceitação pelo sujeito da inexistência de alternativas (OLSARETTI, 1998 *apud* ERDAL; OEPPEN, 2017, p.6). Para Bartram (2015 *apud* ERDAL; OEPPEN, 2017, p.7) a voluntariedade da migração está ausente quando o migrante sofre afrontas à sua dignidade humana como alternativas inaceitáveis à emigração.

Segundo Nozick (1974 *apud* ERDAL; OEPPEN, 2017, p.6) a voluntariedade está diretamente ligada à garantia de direitos, ou seja, escolhas que obriguem o indivíduo a abrir mão de seus direitos não podem ser consideradas voluntárias. Nessa linha, Valeria Ottonelli e Tiziana Torresi (2013) enumeram algumas condições para que uma migração possa ser considerada voluntária:

- ausência de coerção física ou psicológica para que o migrante emigre;
- garantia ao migrante de condições de vida digna em seu país de origem, não sendo voluntária a emigração de pessoas cuja única alternativa a sair de seu país fosse fome, confisco de bens, injúria corporal ou extrema pobreza;
- possibilidade de retorno do migrante a seu país de origem a hora que quiser e
- garantia de que o mesmo tenha informações suficientes sobre o local para onde se mudou e as consequências de sua livre decisão de migrar.

A segurança humana é o nome dado ao conceito que engloba dentre outros direitos, estas condições cuja inobservância é fator gerador de emigrações forçadas.

Nesta dissertação o objetivo será analisar como a aplicação princípio da Responsabilidade de Proteger poderá ser útil na prevenção da ocorrência das emigrações forçadas. Não se trata de buscar formas de impedir os fluxos migratórios, estes devem ocorrer, de preferência voluntários, mas, quando forçado, os migrantes devem ser acolhidos com dignidade. O que se busca combater são as causas das migrações forçadas. A política adotada pela Austrália, citada alguns parágrafos atrás vai exatamente na contramão dessa ideia, uma vez que busca combater a imigração em si e não as causas da migração forçada.

A Segurança Humana será abordada como um sistema de alerta precoce dos problemas através das sete seguranças humanas (Econômica, Alimentar, Saúde, Ambiental, Individual, Coletiva e Política). A Soberania como Responsabilidade é

a forma como deverá ser compreendida a garantia de soberania estatal e assim, delimitada a abrangência da atuação da comunidade internacional. É inegável a importância da garantia da soberania para a manutenção da paz mundial, todavia a visão absoluta de soberania já não é mais compatível com um mundo globalizado no qual os Direitos Humanos estão acima de qualquer outro suposto direito de não intervenção estatal. A Responsabilidade de Proteger traz uma abordagem contemporânea dos aspectos práticos e normativos da primazia dos direitos humanos e da natureza relativa e condicional da soberania estatal.

2 SEGURANÇA HUMANA

2.1 FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA HUMANA

Martin e Owen (2010, p. 216) explicam que a raiz da incerteza do conceito de segurança humana decorre de três pontos: confusão entre segurança humana e desenvolvimento, sobreposição do conceito de segurança humana sobre direitos humanos e sobrecarregamento conceitual ao tentar incluir todas as possíveis ameaças a indivíduos sob o guarda-chuvas da segurança humana. O objetivo deste capítulo será delimitar o conceito de segurança humana e sua finalidade, buscando assim reduzir esta incerteza.

O conceito clássico de Direitos Humanos como uma relação obrigacional entre o estado e o cidadão remonta à teoria liberal do contrato social (VON TIGERSTROM, 2007, p. 83). Todavia existe divergência doutrinária sobre a origem do conceito de segurança humana. Alguns defendem que sua origem remonta ao liberalismo, outros entendem que deriva do discurso de direitos humanos do pós guerra mundial e a maioria entende que o conceito emergiu no cenário mundial após o fim da Guerra Fria. O entendimento majoritário está alicerçado no fato de que no início da década de 1990 a estabilidade geopolítica permitiu um aprofundamento nos estudos das causas de vulnerabilidade humana, uma vez que a preocupação deixou de ser tão focada em uma possível guerra nuclear. Assim sendo, outras ameaças e vulnerabilidades ligadas à economia, saúde, meio ambiente e novas formas de conflito como o terrorismo passaram a ser melhor observadas (OWEN, 2010, p. 39).

Von Tigerstrom (2007, p. 2), seguindo o entendimento majoritário de que o conceito de segurança humana se originou após a guerra fria, expõe que este foi uma resposta à definição de segurança nacional que predominou naquele período. Este entendimento vai ao encontro do exposto no relatório da UNDP (1994, p. 24), segundo o qual a segurança humana é uma evolução do conceito de segurança nacional. Em 1994 a ONU definiu que a segurança humana não estaria ligada às armas e sim à vida humana e à dignidade das pessoas, estando focada nos indivíduos e não no estado (UNDP, 1994). É interessante observar que, embora normalmente se considere o relatório de 1994 da UNDP como sendo o marco inicial da segurança

humana por ter um capítulo dedicado ao assunto, no relatório de 1993 da UNDP já se abordava de forma sucinta o conceito de segurança humana (VON TIGERSTROM, 2007, p. 16).

Para definir a segurança humana além das fronteiras é necessário diferenciar a segurança das pessoas, focada no estado e nos cidadãos dentro dos limites fronteiriços, e a segurança humana que é focada nos seres humanos, estejam eles dentro ou fora das fronteiras (SEHOVIC, 2018, p. 8). Segundo Duffield (2001, p. 7 *apud* MACLEAN; BLACK; SHAW, 2006, p. 4) o novo foco da segurança desloca-se das ameaças oriundas das tradicionais guerras entre países para temores oriundos do subdesenvolvimento como fonte de conflitos, crimes e instabilidades que extrapolam as fronteiras. Além disso, como já dito, não é uma preocupação a princípio com armas e eventos cataclísmicos, mas, com a vida humana e sua dignidade (UNDP, 1994, p. 22). Para os indivíduos a segurança humana significa garantia de que os direitos adquiridos não serão perdidos no futuro (TADJBAKISH, 2014, p. 2)

A preocupação com a segurança humana não existe exclusivamente nos países não desenvolvidos. Enquanto nestes há maior intensidade em problemas como fome e doenças, nos países desenvolvidos a intensidade maior está nos problemas ligados às drogas e ao crime. Além disso os efeitos da insegurança em um país não ficam restritos ao âmbito interno de suas fronteiras, justificando-se uma preocupação global (UNDP, 1994, p. 3). A primeira guerra do Congo que durou de outubro de 1996 a maio de 1997 foi consequência direta do genocídio de Ruanda e do fluxo de refugiados Hutu que fugiam da sede de vingança dos Tutsi, estes, vítimas do genocídio de 1994 liderado por aqueles. Assim uma disputa tribal interna de Ruanda ultrapassou suas fronteiras vindo a causar guerra no país vizinho (BOUTELLIS, 2016, P. 734).

A segurança humana é universal, o que varia é a intensidade com que ocorrem os problemas. Além disso é também interdependente, na medida em que os problemas de um país vão interferir diretamente na segurança do outro (UNDP, 1994, p. 22).

A segurança humana não é um conceito defensivo que pode ser imposto à força. É um conceito integrativo de solidariedade global no qual é necessária a concordância e participação voluntária dos indivíduos. Garantir a segurança humana é garantir oportunidades e não, obrigar as pessoas a escolherem os

caminhos que o estado ou a comunidade internacional consideram melhores. As pessoas devem ter a capacidade de elas mesmas tomarem a rédeas de suas vidas (UNDP, 1994, p. 24).

Os principais alicerces da segurança humana são a garantia de ser Livre do Medo (*Freedom from Fear*) e ser Livre de Carências (*Freedom from Want*)² (UNDP, 1994, p.24). “*Freedom from fear*” está ligado à prevenção e proteção contra guerras, conflitos e violência estatal; já “*freedom from want*” está ligado à proteção contra doenças preveníveis, dificuldades econômicas, pobreza extrema e preocupações ligadas ao desenvolvimento (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 21).

A visão canadense de segurança humana presente no relatório de 2001 da ICISS restringe o conceito às ameaças violentas contra os indivíduos, ou seja, ao “*freedom from fear*” (OWEN, 2010, p. 43). Para o governo canadense a visão de segurança humana exposta no relatório de 1994 da UNDP foi ampla demais e difícil de ser utilizada como instrumento de políticas públicas por enfatizar em excesso os aspectos ligados ao subdesenvolvimento e afastar-se dos aspectos violentos da segurança (VON TIGERSTROM, 2007, p. 28).

O Japão, por sua vez, criticou a concepção limitada de segurança humana do governo canadense que restringe a mesma aos aspectos da “*freedom from fear*”, uma vez que não se pode tratar os aspectos da “*freedom from want*” como de menor importância (VON TIGERSTROM, 2007, p.29). Essa visão expandida de segurança humana, gradualmente introduzida após os anos 2000, incluiu ainda “*freedom from indignities*” (TADJBAKISH, 2014, p. 1-2). Sadako Ogata e Amartya Sen defenderam a inclusão da dignidade, uma vez que a vida humana é mais do que meramente sobreviver (OWEN, 2010, p. 44). Quando se fala em refugiados é importante lembrar que proteger significa não só garantir a integridade física deles, como também, a dignidade destes (UNHCR, 2006, p. 63).

Sagaren Naidoo (2011 *apud* OWEN, 2010, p. 42) divide a conceituação de segurança humana em duas escolas teóricas, ambas oriundas da teoria das relações internacionais. Para a escola neorrealista o conceito deve ser ampliado para além das ameaças militares, incluindo ameaças de ordem política, econômica, social e

² “Freedom from fear” e “freedom from want” são duas das quatro liberdades apontadas pelo presidente norte americano Franklin Delano Roosevelt no seu discurso de posse em 6 de janeiro de 1941, sendo as outras duas liberdades, “freedom of speech” e “freedom of worship” (MACLEAN; BLACK; SHAW, 2006, p.3).

ambiental. Já os críticos ou pós-modernos incluem na discussão da segurança humana questões como direitos individuais, grupos étnicos, grupos culturais, cooperação multinacional e ONGs (Organizações Não-Governamentais).

As diferenças entre a visão canadense e a visão japonesa de segurança humana estão mais ligadas às prioridades de políticas públicas que ao conceito em si (VON TIGERSTROM, 2007, p. 30). Tendo em mente que, segundo Von Tigerstrom (2007, p. 49), a segurança humana é um conceito cuja maior utilidade encontra-se na identificação dos problemas e não, na solução deste, é importante distingui-la das políticas públicas necessárias para alcançá-la (VON TIGERSTROM, 2007, p. 34).

O conceito de segurança humana representa uma ferramenta maleável para analisar as causas originárias das ameaças e suas diferentes consequências. Esta ferramenta pode ser operacionalizada através da aplicação de princípios específicos na elaboração das políticas públicas e servirá ainda para medir o impacto das políticas interventivas em outros campos (TADJBAKISH, 2014, p. 1). Assim, uma atuação focada na segurança humana é capaz de identificar as ameaças antes de se concretizarem e, assim, evitar as crises geradoras de instabilidades (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 27).

A definição de segurança humana da União Europeia trabalha com a ideia de um limiar de severidade, não, com as causas das ameaças. Desse modo as agressões que ficam aquém de tal limiar são tratadas apenas como violações a direitos humanos dentro dos limites legais de proteção destes, já as que ultrapassam o limiar são consideradas relevantes e tratadas como ameaça à segurança humana (MARTIN; OWEN, 2010, p. 221). Nesta conceituação, abusos de direitos humanos são apenas uma categoria de potenciais ameaças segurança humana (MARTIN; OWEN, 2010, p. 222), ou seja, é uma visão que despreza o aspecto preventivo do conceito ao mesmo tempo que o aborda como meio de solução e não ferramenta de identificação. Nesta dissertação entende-se a segurança humana como sendo principalmente uma ferramenta de identificação, cabendo à responsabilidade de proteger o papel de ferramenta de solução.

As maiores ameaças à segurança humana atualmente não são oriundas de guerras internacionais, mas, de doenças epidêmicas, pobreza extrema, desastres naturais conflitos civis e guerrilhas (OWEN, 2010, p. 49). Segundo a Carta das Nações Unidas uma ordem internacional baseada na paz, democracia e segurança

pressupõe a observância do bem estar individual, promovendo a segurança nos seus aspectos econômico, social, político e desenvolvimentista (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 19). Assim sendo, para compreender a Segurança Humana é mister entender as sete seguranças que a compõe: Segurança Econômica, Segurança Alimentar, Segurança da Saúde, Segurança Ambiental, Segurança Individual, Segurança Coletiva e Segurança Política (UNDP, 1994, p.23-24).

A divisão é apenas uma forma de abordagem didática do problema, visto que a Segurança Humana em sua essência é indivisível (UNDP, 1994, p. 8). A didática das sete seguranças busca facilitar uma atuação precoce que é muito mais fácil, efetiva e barata do que a atuação tardia (UNDP, 1994, p. 22). Se vários indicadores de insegurança caminharem no mesmo sentido isto indicará que aquele país já enfrenta problemas ou está prestes a enfrentar. Um exemplo da vantagem de agir precocemente pode ser visto na Somália, onde as operações da ONU custaram, só no ano de 1993, dois bilhões de dólares americanos e não solucionaram o problema. Um investimento similar em desenvolvimento humano naquele país dez anos antes, quando já dava indícios de problemas, poderia ter evitado a crise (UNDP, 1994, p. 38).

2.2 SEGURANÇA ECONÔMICA

Todo indivíduo faz jus a um mínimo de renda para seu sustento e de sua família, renda que deve ser preferencialmente oriunda do trabalho dele, mas, na impossibilidade, em último caso, o estado deve prover essa renda com recursos públicos (UNDP, 1994, p.25-26). O Universalismo requer igualdade de oportunidades, o que é diferente igualdade de salários. Todavia um salário mínimo deve ser garantido a todos (UNDP, 1994, p. 14).

A segurança econômica é prejudicada quando refugiados vivem muito tempo em abrigos nos países de asilo, onde por falta de educação e oportunidades econômicas surgem problemas de má nutrição e eles acabam sendo aliciados por grupos armados (UNHCR, 2006, p. 65). Ou seja, uma insegurança traz por reflexos outras inseguranças.

Enquanto os países desenvolvidos, normalmente estão focados nos aspectos militares da segurança, os não desenvolvidos precisam lidar com ameaças maiores à segurança ligadas a pobreza, privações de direitos básicos e desigualdade

econômica (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 20). Todavia, durante a pandemia de COVID-19, inclusive estados economicamente desenvolvidos como os Estados Unidos da América tiveram que garantir a seus cidadãos uma renda mínima com recursos públicos.

Para a segurança humana o mais importante não é o nível de renda, mas a forma como é feita a divisão dessa renda entre a população. Uma sociedade com alto nível de desigualdade social é sinal de insegurança econômica (UNDP, 1994, p. 17). Um dos efeitos mais severos da insegurança econômica aliada à desigualdade social é a falta de moradias para as pessoas, gerando um grande número de desabrigados (UNDP, 1994, p. 26). O relatório UNDP (1994, p. 20) sugere algumas medidas para redução da pobreza que começam na segurança econômica e, por consequência, garantem as demais seguranças, lembrando mais uma vez que a segurança humana é indivisível:

- ampliação na distribuição dos serviços básicos à população mais pobres, especialmente a educação básica e assistência médica primária;
- reforma agrária com distribuição equânime de terras e recursos agrários, uma vez que nos países menos industrializados a pobreza está concentrada na área rural;
- incentivo ao crescimento econômico do país com aumento de produtividade e aumento na oferta de empregos para aqueles aos quais não se aplicar a reforma agrária;
- garantia de participação dos próprios cidadãos na formulação das políticas de redução da pobreza;
- medidas de garantia da segurança pública mais amplas que a simples política carcerária, buscando incluir na sociedade as pessoas que o mercado excluiu;
- medidas de incentivo ao uso sustentável do meio ambiente, uma vez que a pobreza acaba se concentrando nos locais onde o meio ambiente está mais degradado.

Muitas vezes, as políticas comerciais aplicadas pelos países industrializados, ao colocarem em imensa desvantagem os países em desenvolvimento, aumentam ainda mais a dívida pública desses países e tornam mais difícil a implementação de

políticas de desenvolvimento econômico e social dessas populações (ICISS, 2001, p. 20).

2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR

É um direito fundamental de todos os indivíduos o acesso físico e econômico à alimentação. É importante frisar o termo acesso, pois, para que este direito seja considerado garantido, não basta a comida estar disponível, ela precisa ser acessível. Simples intervenções estatais com o fornecimento de alimentos tem pouca eficácia na garantia da segurança alimentar, pois são medidas efêmeras e normalmente são acompanhadas por problemas de má distribuição destes alimentos fornecidos (UNDP, 1994, p.27).

Ao dizer que simples intervenções estatais podem ter pouca eficácia, não significa dizer que o estado não deve intervir. A “Fome de Bengala” de 1943 poderia ter sido evitada com uma ação precoce do governo em relação ao preço dos alimentos ao invés de adotar a política de simplesmente aguardar para ver até onde ia como ocorreu. Se um país tem alimentos disponíveis no mercado, mas o salário pago à sua população não permite a aquisição dos alimentos básicos, a segurança alimentar não está garantida. Pessoas podem morrer por causa da fome mesmo havendo grande disponibilidade de alimentos (UNDP, 1994, p.27).

Da mesma forma, não está garantida essa segurança se existe água potável no local, mas a população não tem como acessar a mesma ou se existe terreno agricultável, mas a população não tem condições de realizar o plantio, colheita e distribuição.

Segundo a Comissão para Segurança e Desarmamento afirmou em 1982, a segurança só pode ser obtida através de um relacionamento cooperativo baseado nos princípios da equidade, justiça e reciprocidade, bem como requer que as pessoas vivam com paz e dignidades, tendo o suficiente para comer e a possibilidades de trabalharem e viverem em um mundo sem pobreza e miséria (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 20).

2.4 SEGURANÇA DA SAÚDE

O fim da década de 1990 foi marcado por um forte desenvolvimento de temas relacionados à saúde, chegando a se cogitar o surgimento de um novo ramo do Direito Internacional especificamente voltado para a saúde (VON TIGERSTROM, 2007, p. 170).

O acesso a tratamentos médicos eficazes e a garantia das condições básicas de saúde como boa nutrição alimentar, ar e água limpos são direitos fundamentais de todos os seres humanos. A maior parte das mortes nos países não-desenvolvidos está ligada à má nutrição e problemas de saúde derivados de problemas ambientais como a poluição das águas. Nos países desenvolvidos, por sua vez, a maioria dos óbitos são relativos ao estilo de vida pouco saudável e hábitos alimentares incorretos, seguido pelo câncer, o qual tem grande influência de questões ambientais e do estilo de vida (UNDP, 1994, p.27). Ou seja, a segurança da saúde não é uma preocupação exclusiva de locais onde predomina a pobreza.

A insegurança humana quanto à saúde está também diretamente ligada aos conflitos, tanto internos quanto externos, os quais na era pós Guerra Fria foram grandes difusores de doenças. Segundo Sehovic (2018, p. 16) conflitos como o da Iugoslávia, Ruanda, Iraque e Síria foram grandes dispersores de doenças como H5N1, HIV, sarampo, MERS-Cov e SARS.

A garantia da segurança humana exige acessibilidade, ou seja, de nada adianta existirem tratamentos médicos e medicamentos disponíveis, mas o custo ser proibitivo ou o atendimento não ser capaz de suprir a demanda. Como a securitização da saúde enquadra-se, a princípio, como sendo uma vertente do “*freedom from want*”, Von Tigerstrom (2007, p. 174) explica que existe resistência por parte de alguns à sua inclusão dentre as garantias da segurança humana. Esta reação contrária advém daqueles que enxergam a segurança humana apenas como “*freedom from fear*”, ou seja, só admitem a inclusão de questões relativas à saúde quando elas de alguma forma interferirem nos aspectos de defesa e estabilidade nacionais.

Existe outro questionamento acerca da inclusão da saúde como questão de segurança humana por causa do risco de as medidas de garantia, notadamente a intervenção militar, trazerem mais prejuízos que benefícios neste aspecto (VON TIGERSTROM, 2007, p. 175). Para estes críticos outro problema seria o fato de o

Conselho de Segurança da ONU não estar habilitado para atuar neste tipo de questões, uma vez que seu foco é lidar com ameaças à paz e à segurança internacional no sentido tradicional (VON TIGERSTROM, 2007, p. 177). Estas preocupações decorrem de uma visão equivocada da segurança humana, na qual ela é apenas uma ferramenta de solução de problemas, com seu aspecto preventivo de identificação precoce de problemas sendo desprezado. Neste sentido, Von Tigerstrom (2007, p. 177) expõe que para a Comissão de Segurança Humana a saúde tem caráter instrumental na segurança humana como condição para a garantia de livres escolhas individuais e estabilidade social.

Von Tigerstrom, em 2007 (p. 181) já demonstrava preocupação com uma possível pandemia oriunda de espécie altamente patogênica do vírus influenza que poderia trazer risco à segurança humana. A Organização Mundial de Saúde (OMS) é o órgão responsável para regulamentar o assunto no âmbito internacional através dos Regulamentos Sanitários Internacionais (RSI). Em 2005 foi editado um importante RSI prevendo medidas sanitárias em face de viajantes excepcionalmente compulsórias quando houvesse evidência de risco eminente à saúde pública, frisando que tais medidas nunca podem ter caráter discriminatório e, via de regra, necessitam de anuência do indivíduo. O RSI de 2005 demonstrou que até mesmo a questão da soberania pode ser relativizada quando um estado, ao não adotar medidas sanitárias necessárias, põe em risco tanto a sua população quanto as populações de outros estados (VON TIGERSTROM, 2007, p. 185). Mesmo assim, em razão de preocupação com a garantia da soberania, as regulamentações de saúde internacionais ainda são tímidas ao definir de forma clara quais as questões sanitárias podem ser consideradas como sendo de interesse internacional (VON TIGERSTROM, 2007, p. 198).

Os problemas de insegurança sanitária muitas vezes trazem reflexos em outros aspectos da segurança humana como o econômico e o alimentar. A gripe aviária, por exemplo, ao exigir o abate preventivo de diversas aves trouxe um enorme prejuízo aos pequenos criadores que dependiam da venda destas para o sustento deles e de suas famílias (VON TIGERSTROM, 2007, p. 186).

2.5 SEGURANÇA AMBIENTAL

A segurança humana ambiental é diretamente ligada à sanitária, uma vez que os ecossistemas precisam ser preservados como forma permitir condições de vida dignas e saudáveis em um ambiente menos poluído. Garantir a preservação do meio ambiente não é simplesmente deixa-lo intocado, é importante garantir condições para a prática da agropecuária com vista a permitir a subsistência da população, ou seja, o aspecto econômico da segurança humana não pode ser deixado de lado (UNDP, 1994, p.28-29). Na Conferência do Rio, o desenvolvimento foi declarado um objetivo absoluto, sendo o desenvolvimento sustentável algo extremamente desejável (JOLLY; AHMAD, 2019, p.8).

A segurança ambiental também está diretamente ligada à capacidade de prevenção de desastres naturais³. As nações mais pobres são normalmente as que estão menos preparadas para lidarem e prevenirem desastres naturais. Alguns países não desenvolvidos até possuem sistemas de alerta, mas a resposta normalmente é lenta e inadequada, e, quando solicitam apoio internacional, a estrutura das organizações internacionais, por falta de recursos específicos para este tipo de ação, não consegue responder a tempo de evitar muitas mortes. Além disso, o crescimento populacional desordenado faz com que as pessoas com piores condições financeiras busquem locais inapropriados e mais perigosos para residirem. Nos países em desenvolvimento os desastres giram o “círculo da pobreza”, na medida em que a pobreza causa desastres e estes a destacam e agravam com os prejuízos econômicos decorrentes (UNDP, 1994, p. 29).

Entre 2008 e 2014, de acordo com o relatório de 2015 do *Internal Displacement Monitoring Center*, cento e cinquenta e sete milhões e oitocentas mil pessoas foram forçadas a emigrar por causa de desastres climáticos, tornando-se Refugiados Climáticos. Estes são definidos como sendo pessoas deslocadas temporariamente ou permanentemente em razão de um grave problema ambiental motivo e pessoas que individualmente ou coletivamente se veem obrigadas a deslocar de sua origem ambientalmente degradada para conseguir condições mínimas de sobrevivência nos termos do art. 25, §1º da Declaração Universal dos

³ Desastre é um evento no qual morrem pelo menos cem pessoas (UNDP, 1994, p. 29).

Direitos Humanos⁴ (MATOS; MONTALVERNE, 2016, p. 56). Westra (2009, p. XV) define que os refugiados climáticos são pessoas obrigadas a emigrar em razão de catástrofes naturais (furacões, tsunamis, terremotos e etc.), de desertificações, degelos glaciais e aumento da poluição que impedem uma vida com saúde e dignidade.

O Mecanismo de Varsóvia, cogitado na COP18 e batizado na COP19, foi uma forma de, através da conscientização e fomento, gerar uma compensação de perdas e danos ambientais. Embora ao ser criado não se tenha mencionado expressamente sua função perante as migrações climáticas, ele propicia na prática uma compensação dos países desenvolvidos aos menos desenvolvidos pelas mudanças climáticas, lembrando que em razão do seu nível de consumo e industrialização os primeiros são normalmente os maiores degradadores do meio ambiente (MATOS; MONTALVERNE, 2016, p. 62).

A maior parte das florestas preservadas no mundo encontram-se em países não-desenvolvidos como o próprio Brasil. Essa preservação traz custos na medida que torna mais difíceis e onerosos grandes desenvolvimentos oriundos de iniciativas privadas na área preservada. Por falta de condições de trabalho as populações das regiões preservadas acabam sendo economicamente prejudicadas e muito dependentes de auxílios governamentais. Assim sendo os mecanismos de compensação são uma forma justa dos países desenvolvidos repartirem com os menos desenvolvidos os benefícios decorrentes das medidas de preservação ambiental. Diferente do que muitas vezes parece, os auxílios prestados pelas nações mais ricas na preservação do meio ambiente nas mais pobres não são um favor, mas, uma obrigação.

2.6 SEGURANÇA INDIVIDUAL

Como já foi exposto a “*freedom from fear*” é um dos alicerces da segurança humana, uma vez que as pessoas tem o direito de serem protegidas de ameaças feitas pelo próprio estado do qual é cidadã, principalmente na forma de tortura

⁴ Art. 25, §1º da DUDH: Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (MATOS; MONTALVERNE, 2016, p. 60)

física, e ameaças de outros estados na forma de guerras. Além disso também são inadmissíveis ameaças oriundas de tensões étnicas, ameaças oriundas de criminosos e da violência das ruas perpetradas por gangs ou indivíduos, bem como ameaças ligadas ao gênero como estupro e violência doméstica, ameaças dirigidas a crianças como abuso infantil e ameaças que as próprias pessoas impõem a suas vidas como suicídio e uso de drogas (UNDP, 1994, p.30). Neste último tipo de ameaça atuação estatal deve ocorrer principalmente de forma indireta, no aspecto preventivo e educativo.

Considerando que a segurança humana neste trabalho é abordada principalmente no aspecto de alerta preventivo. Os sinais de inseguranças humanas no aspecto da proteção individual apresentadas no parágrafo anterior servirão como fundamentos para se buscar a atuação através da Responsabilidade de Proteger que será melhor explicada no capítulo próprio.

2.7 SEGURANÇA COLETIVA

Os seres humanos são entes sociais e coletivos, devendo ter garantidos os direitos de suas comunidades, sem perseguições por questões étnicas e culturais. Também se deve garantir que não ocorram abusos dentro dos grupos nos quais as pessoas devem é sentir-se mais protegidas (UNDP, 1994, p.31). Segundo Hannah Arendt é requisito para o exercício de sua humanidade o pertencimento do indivíduo a um grupo organizado. Por isso a importância de garantir o convívio das pessoas em comunidades que as protejam e respeitem (JUBILUT, 2007, p. 35).

A segurança humana no aspecto coletivo é prejudicada quando a emigração é forçada pelo próprio governante com o intuito de deslocar determinada população como ocorreu em Darfur onde o governo sudanês utilizou tal estratégia como forma de perseguir um certo grupo étnico (TUBIANA, 2007, p.69 *apud* LISCHER, 2014, p.320). Outros exemplos de perseguições de determinados grupos étnicos pelos estados são infelizmente cada dia mais frequentes, principalmente na Ásia.

A insegurança humana coletiva pode ser evitada através de medidas preventivas como o empoderamento das comunidades para que a própria população possa garantir sua segurança, sendo este um importante meio de garantir uma paz duradoura (TADJBAKISH, 2014, p. 4). Segundo a teoria “*Protracted Social*

*Conflict*⁵ de Edward Azar, as causas dos conflitos internos emergem da supressão de oposição e força das minorias. A violência, segundo esta teoria também é oriunda de reações coletivas a abusos de Direitos Humanos ou defesa contra ataques violentos de agentes de um estado abusivo (AKIBA, 2020, p. 4). Por sua vez, os conflitos oriundos da falta de segurança humana coletiva são um dos principais causadores dos principais fluxos de migrantes forçados, daí a grande importância da sua prevenção ou pelo menos, sua identificação precoce.

2.8 SEGURANÇA POLÍTICA

Os indivíduos têm o direito de viver em uma sociedade que lhes garanta o exercício dos seus direitos humanos mais básicos. Assim, é inadmissível que governos tentem exercer controle sobre ideias e acesso à informação. O gasto com forças armadas superior ao gasto com saúde e educação é um grande indicador de insegurança política. Na década de 1980 as duas nações com maior investimento militar em comparação à educação e saúde foram o Iraque e a Somália. Os problemas graves de insegurança humana observados nestes mesmos países na década seguinte comprovam o argumento de que tal desproporção de gastos é um bom alerta de futuros problemas. (UNDP, 1994, p.32-33).

A insegurança humana no aspecto político é um dos alertas mais precoces de insegurança humana que existem e também é a mais complexa de se combater por estar diretamente vinculada com a soberania estatal. Daí a importância de se fazer uma releitura da soberania como responsabilidade, o que será objeto de um capítulo específico nesta dissertação.

2.9 SEGURANÇA HUMANA E DESENVOLVIMENTO

Não é mais possível restringir o conceito de desenvolvimento econômico à ideia de crescimento econômico e produto nacional bruto como ocorria na década de 1950, sendo necessária uma visão econômica, política e social de desenvolvimento para a segurança humana nas sete vertentes apresentadas (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 21). Este conceito evoluiu para abranger a

⁵ Tradução livre: Conflitos Sociais Prolongados

preocupação com distribuição equitativa de recursos, empoderamento das comunidades, devido processo legal, questões ambientais e, conseqüentemente, segurança humana. Segurança, como já exposto, também evoluiu e não significa mais apenas lutar e ganhar guerras (FERRIS, 2011, p. 4).

Após a Guerra Fria os recursos que antes eram aplicados em gastos militares para a garantia da segurança nacional ficaram disponíveis para serem utilizados no desenvolvimento humano com foco na segurança humana (VON TIGERSTROM, 2007, p. 16). O desenvolvimento humano é conceituado por Von Tigerstrom (2007, p. 14) como sendo um processo de ampliação das possibilidades de escolhas e capacidades individuais.

O desenvolvimento humano sustentável não gera somente crescimento econômico, mas, distribui seus benefícios de forma equânime, regenera o meio ambiente ao invés de destruí-lo e empodera as pessoas ao invés de marginalizá-las (UNDP, 1994, p. iii). Ele acelera o crescimento econômico na medida em que traz melhoras para a vida humana sem destruir o meio ambiente garantindo as oportunidades de futuras gerações, priorizando a redução da pobreza, ampliação de empregos produtivos, integração social, criação de oportunidades para as mulheres e regeneração ambiental (UNDP, 1994, p. 4).

As demandas inerentes à segurança humana requerem que os países entrem em uma nova era de desenvolvimento cooperativo entre eles e cooperação não é caridade⁶ (UNDP, 1994, p. 4). A assistência humanitária de curto prazo nunca deve ser considerada uma substituta do suporte ao desenvolvimento de longo prazo (UNDP, 1994, p. 3). Os capacetes-azuis⁷ não substituem as reformas socioeconômicas (UNDP, 1994, p. 38).

O Desenvolvimento Cooperativo inclui além da ajuda, o comércio, o investimento em tecnologia e fluxos de mão de obra e trabalho. Engloba ainda a possibilidade de um pagamento em favor dos países não desenvolvidos por serviços prestados na proteção do meio ambiente, na prevenção de epidemias e no combate ao tráfico de drogas e armas, bem como uma compensação pelos danos que estes países tenham sofridos em razão de restrições impostas pelos países mais

⁶ Mary Wollstonecraft em “A vindication of the Rights of Woman”, em 1792, já afirmou que “é justiça, e não, caridade, o que se quer no mundo” (UNDP, 1994, p. 14).

⁷ Referência feita ao uniforme utilizado pelas Forças de Segurança das Nações Unidas nas Missões de Paz.

industrializados (UNDP, 1994, p. 5). Os estados só podem efetivamente governar se cooperarem entre si (SLAUGHTER, 2004, p. 285 *apud* SEHOVIC, 2018, p. 16).

Segundo o princípio da repartição de encargos previsto no direito internacional dos refugiados todos os estados devem cooperar no tratamento do problema global de migrantes forçados (VON TIGERSTROM, 2007, p. 87). Uma vez que, conforme já foi exposto na introdução, os países em desenvolvimento são normalmente os que suportam os maiores encargos relativos à recepção de migrantes forçados em busca refúgio (VON TIGERSTROM, 2007, p. 129). Normalmente as barreiras e até muros e cercas físicos não impedem que os migrantes forçados saiam de seu país de origem, impedem na verdade que prossigam sua marcha migratória de outros países não desenvolvidos para países desenvolvidos, retendo os mesmos nestes países. Assim, aqueles países que já enfrentam problemas com sua própria população passam a ter que lidar com problemas oriundos de países vizinhos que são muitas vezes agravados por causa de políticas oriundas dos países desenvolvidos.

Uma nação não precisa ser rica para ser democrática, para garantir igualdade de gênero e nem para garantir o respeito aos direitos individuais. Valores sociais e culturais podem e devem ser respeitados independente do grau de riqueza do país. As pessoas desejam bem estar econômico e a riqueza do país pode sim melhorar a qualidade de vida de seu povo, mas as aspirações e necessidades das pessoas vão além e se não houver preocupação com outros aspectos o simples desenvolvimento econômico estrito senso pode ser ineficaz. (UNDP, 1994, p. 15). Em alguns casos a frustração oriunda da desigualdade social, oriunda dessa falta de preocupação além do simples crescimento econômico, pode conduzir a fundamentalismos religiosos e terrorismo (UNDP, 1994, p. 34). Estes também geram conflitos e outras inseguranças que causam fluxos migratórios forçados.

Como dito, crescimento econômico é importante, mas não é suficiente para medir o desenvolvimento humano (UNDP, 1994, p. 17). O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) foi uma ferramenta criada para julgar o desenvolvimento de um país de forma mais ampla, indo além do simples critério econômico. Globalização, tecnologia, direitos humanos, desigualdade social e segurança humana são alguns fatores que influenciam o IDH (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 21). Muitos países podem ter um PNB (Produto Nacional Bruto) alto, mas ter um IDH baixo e vice-versa (UNDP, 1994, p. 15).

Segundo os autores do relatório UNDP de 1994 o desenvolvimento humano distingue-se da segurança humana na medida em que o primeiro consiste em um leque de oportunidades para as pessoas e a segunda é a garantia de que as pessoas possam efetivamente aproveitar essas oportunidades e ter no futuro melhores condições de vida do que possuem no presente. Todavia, embora difiram, ambos os conceitos são interdependentes. A falta de segurança humana prejudica o desenvolvimento humano e a falta deste torna mais difícil alcançar aquela (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 21). Da mesma forma se pode dizer que sem paz não há desenvolvimento e na falta de desenvolvimento a paz é ameaçada (UNDP, 1994, p. iii).

A resolução da Assembleia Geral da ONU de 2012 incluiu a segurança humana na intersecção entre paz, desenvolvimento e direitos humanos. Pode se dizer que a segurança humana forma um triângulo onde um vértice é ocupado pela segurança, o outro pelo desenvolvimento humano e o terceiro pelos direitos humanos. A segurança, localizada no ápice do triângulo traz o ser humano para o foco central, os direitos humanos em um lado da base mostram o que deve ser protegido e o desenvolvimento humano no outro vértice mostra um caminho seguro para que essa proteção seja perene (TADJBAKISH, 2014, p.2).

Fen Osler Hampson (2002 *apud* OWEN, 2010, p. 42) ao abordar a segurança humana com base nos direitos humanos internacionais defende que o direito do indivíduo viver em segurança é superior até mesmo à soberania estatal. Edward Newman (2001 *apud* OWEN, 2010, p. 42) expõe que na sua tipologia intervencionista, umas das quatro propostas pelo autor, a segurança humana serve como fundamento para o relaxamento da soberania quando ocorrem abusos. Conforme explica Axworthy (2001, p.6 *apud* FRANCESCHET, 2006, p. 33) a segurança humana liga a soberania estatal com os direitos individuais invertendo a relação hierárquica entre eles. Onde houver incompatibilidade entre a soberania estatal e os direitos humanos, em prol da segurança humana a soberania deverá ser redefinida. Esta redefinição será abordada no capítulo sobre a soberania como responsabilidade.

O Desenvolvimento Humano deve garantir a todos os indivíduos a possibilidade de explorarem ao máximo suas capacidades em todos os campos (econômico, social, cultural e político). O universalismo das reivindicações humanas é o ponto de convergência do desenvolvimento humano presente com o

futuro e a preservação dos recursos naturais (UNDP, 1994, p. 13). A redistribuição de recursos através do investimento na saúde, educação e alimentação das nações menos desenvolvidas gera efeitos futuros tão ou mais relevantes que os efeitos presentes (UNDP, 1994, p. 19).

2.10 OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGURANÇA HUMANA

Em uma visão contemporânea de segurança humana, só se obtém uma segurança duradoura se a preocupação do estado não for restrita a seus próprios cidadãos (UNHCR, 2006, p. 65).

In a globalized world of interdependence and “mutual vulnerability”, insecurity anywhere is thought to potentially threaten security everywhere... Without the cosmopolitan dimension, a human security approach loses part of its distinctive value as compared to national security. (VON TIGERSTROM, 2007, p. 209)⁸

Eventos em um canto do mundo podem influenciar outras áreas, daí a necessidade de estruturas a nível global para garantir a segurança humana através de políticas governamentais. Os próprios países industrializados geram fluxo migratório decorrente de ameaças à segurança humana quando suas políticas econômicas internacionais retiram empregos localizados em países mais pobres (UNDP, 1994, p. 35).

A política de fronteira sob a ótica da segurança humana não se resume a fechar as portas para os imigrantes que buscam condições de vida com dignidade, sendo importante, além de receber os que chegarem em suas fronteiras, buscar a eliminação a nível global dos problemas causadores desses fluxos migratórios forçados (THAKUR, 2003, p.5 *apud* VIETTI *et al*, 2013, p.23). Ramesh Thakur ensina que o investimento em segurança de fronteira como forma de evitar migrações irregulares não é proibido sob a ótica da segurança humana, mas não deve ser um foco exclusivo (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 22-23).

Tendo em mente que os deslocamentos forçados são importantes indicadores de insegurança, na medida em que são causa e consequência da falta de segurança

⁸ Livre Tradução: Em um mundo globalizado de interdependência e vulnerabilidade mútua, insegurança em qualquer local é capaz de ser uma potencial ameaça à segurança de todos os lugares... Sem a visão cosmopolita de sua dimensão a segurança humana perde grande parte daquilo que a distingue da segurança nacional.

humana (VON TIGERSTROM, 2007, p. 87). A prevenção dos deslocamentos forçados pode contribuir para a segurança humana se focar nas causas dessas migrações, mas também pode prejudicar a segurança humana se restringir-se unicamente à contenção dos fluxos de refugiados (VON TIGERSTROM, 2007, p. 121).

Estima-se que o número de deslocados internos seja o dobro do número de migrantes forçados externos e normalmente a migração interna costuma funcionar como um presságio para grandes fluxos migratórios externos. Como as causas de migrações externas forçadas e deslocamentos internos forçados são normalmente semelhantes, as medidas que visem a prevenir um acabam prevenindo também o outro (VON TIGERSTROM, 2007, p. 133).

Os estados não devem simplesmente implementar políticas restritivas de imigração, mas devem buscar as causas originárias dessa migração. Ou seja, não objetivando impedir toda forma de migração, mas apenas garantido que ocorra de forma voluntária (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 27). O mesmo raciocínio pode ser aplicado quando os estados em situações pandêmicas focam apenas em evitar a disseminação local da doença ao invés de buscar combater as causas da mesma. Tais medidas serão de pouca eficácia para eliminar a ameaça (VON TIGERSTROM, 2007, p. 190).

A Comissão de Segurança Humana estabelecida em 2000 pelo governo Japonês definiu que segurança humana significa proteger as liberdades fundamentais que são essenciais para a vida humana. Protegendo assim as pessoas de ameaças e situações que atrapalhem uma vida digna. Assim os estados precisam atuar de forma cooperativa para criar condições estáveis principalmente nas regiões com grande instabilidade política e insegurança econômica. No relatório publicado em 2003 por essa comissão foi definido que as políticas da comunidade internacional precisam enfatizar na luta contra a pobreza, buscando estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável, juntamente com políticas de desenvolvimento econômico e proteção social no âmbito doméstico dos países (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 22).

A resposta na garantia da segurança humana, em razão de seu aspecto que ultrapassa fronteiras, deve ser internacional e custeada por um fundo global (UNDP, 1994, p. 9). Os deslocamentos forçados são tipicamente associados com insegurança e podem ser um sintoma de falha do estado na proteção de sua

população (VON TIGERSTROM, 2007, p. 196). O crescimento populacional demasiado é um problema que agrava a pobreza e gera pressão sobre os fluxos migratórios. Ações ligadas à melhoria na educação e oportunidades de empregos principalmente para as mulheres aliadas a políticas de planejamento familiar voluntário com apoio internacional tem se mostrado eficaz na redução do crescimento populacional desordenado (UNDP, 1994, p. 34).

Em 2012, 1.3 bilhões de pessoas nos países não desenvolvidos viviam na extrema pobreza com menos de US\$ 1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos) por dia, 780 milhões não tinha acesso à água potável e 2.5 bilhões de pessoas, 40 % (quarenta por cento) da população mundial não tinham acesso a estruturas sanitárias. Pobreza em tal magnitude cria condição para erupção de violência e conflitos, aumentando a migração forçada em busca de condições de vida digna (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 24). Essas condições de extrema pobreza não desestabilizam somente os países mais pobres, desestabilizam toda a região proliferando doenças, atividades criminosas como terrorismo e fluxos migratórios forçados (MACLEAN; BLACK; SHAW, 2006, p. 6). Nesses casos de pobreza extrema em que não se busca através da migração uma condição de vida melhor, mas, uma condição de vida digna, visto que a condição do migrante antes era de sobrevida indigna. Assim sendo, é mais correto identificar tal migração como forçada do que, meramente econômica (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 27).

Uma das grandes ameaças ao conceito de segurança humana é exatamente a falta de um conceito único (OWEN, 2010, p. 46), embora isto seja um objetivo almejado desde 1994. Todavia, é injusto dizer que a segurança humana é uma definição obsoleta e inaplicável quando na prática a culpa pela sua não utilização é decorrente de questões políticas, mercadológicas e outros pontos muito distantes da nobre lógica humanitária que deveria prevalecer (TADJBAKISH, 2014, p. 3).

Martin e Owen (2010, p. 224) apresentam uma ideia de segunda geração do conceito de segurança humana onde ela é ferramenta de identificação e ao mesmo tempo instrumento de solução do problema. Todavia, como já dito, nesta dissertação trabalha-se com a visão de que a segurança humana é objetivo e ferramenta de identificação das ameaças, vindo a solução dos problemas de insegurança diagnosticados ocorrer através da responsabilidade de proteger amparada pela soberania como responsabilidade.

Considerando que as migrações forçadas decorrem da ausência de um ou vários aspectos da segurança humana, o aprimoramento das ferramentas de identificação precoce de inseguranças humanas tem a capacidade de atuar preventivamente na ocorrência destas migrações. Como já foi dito, não se deve buscar impedir a migração quando a insegurança já estiver instalada, mas, sim atuar para que esta insegurança não ocorra ou se já tiver ocorrido, seja sanada.

3 SOBERANIA COMO RESPONSABILIDADE:

3.1 CONCEITUANDO SOBERANIA

Segundo Emanuel Adler e Vincent Pouliot (2011, *apud* HURD, 2011, p. 305) o direito internacional é fluído e influenciado pela prática, assim sua conceituação não é estática e varia conforme as normas locais e de determinado período. Na lição de Aidan Hehir (2012, p.191), a soberania é um conceito normativo e não, um fenômeno natural, ou seja, não é algo que surge independente da vontade humana. Até mesmo o conceito islâmico de soberania segundo o qual o islamismo é um domínio sem fronteira da religião islâmica conhecido como *Ummah* (SAIKAL, 2008, p. 74), onde o poder e a autoridade possuem origem divina, é baseado nas leis escritas no Alcorão, não tendo surgido naturalmente naquela sociedade.

Hinsley (1986 *apud*. HUDSON, 2008, p. 24) explica que o conceito de soberania não pode ser encontrado em sociedades onde não existe estado e por isso não se pode estudar um sem analisar o outro. Segundo Douzinas (2009, p. 40) a soberania surge internamente na sociedade estatal quando um ordenamento legal comum é definido de forma a expressar a unidade e os aspectos políticos daquela sociedade. Tal qual não existe soberania sem um estado, não existe sociedade enquanto estado se não houver soberania no aspecto interno, sendo esta definida de forma superficial como uma lei comum e alguém responsável pela aplicação da mesma (DOUZINAS, 2009, p. 46).

O Direito Internacional Público é configurado em torno do estado, assim, soberania territorial, responsabilidade estatal, jurisdição estatal e imunidades soberanas podem ser abordados como aspectos estatais na busca da resposta às seguintes perguntas: o que ele controla, o que é, o que pode fazer e o que ele combate (SIMPSON, 2008, p. 59). No direito internacional, desde o século XVII, a definição de um estado e, por consequência, de sua soberania nunca dependeu exclusivamente do próprio estado, carecendo também de reconhecimento externo (HEHIR, 2012, p. 191). Para Hobbes o objetivo primário do estado era prover a segurança aos indivíduos através da regulação estatal (STOLL, 2015, p. 153) e no século XXI o mundo tornou-se mais hobbesiano do que o otimismo pós Guerra Fria da década de 1990 imaginava (MACLEAN; BLACK; SHAW, 2006, p. 3). Krasner

(1999 *apud* SEHOVIC, 2018, p. 18) divide a soberania em quatro: westfaliana, jurídica, doméstica e interdependente. Neste capítulo serão abordadas estas quatro divisões de Krasner, porém com algumas nomenclaturas diferentes, começando-se pela westfaliana.

A Paz de Westfália que pôs fim à “Guerra dos Trinta Anos” iniciou uma série de mudanças significativas nas relações internacionais (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 17). O conceito de proteção dos cidadãos pelo estado no âmbito internacional vem desde o Tratado de Westfália em 1648 e a obrigação de proteger seus cidadãos é inerente à própria definição de estado (FERRIS, 2011, p. 1). A soberania no conceito oriundo do Tratado de Westfália celebrado em 1648 caracterizava-se no aspecto interno pela supremacia e autonomia estatal em determinado território e no aspecto externo pela equivalência e independência entre os estados (HILPOLD, 2015, p.5).

Conforme destaca Vietti e Scribner (2013, p. 17) o modelo westfaliano de soberania caracterizava-se pelo princípio da não interferência externa em assuntos domésticos e ênfase na segurança territorial. Todavia, nem mesmo a soberania oriunda da Paz de Westfália deve ser associada com soberania absoluta e totalmente não intervencionista, pois, conforme explica Glanville (2016, p. 157), este tratado trouxe a obrigação dos principados germânicos recém independentes respeitarem a liberdade religiosa das minorias. Ou seja, mesmo neste modelo menos intervencionista era possível que fossem impostas restrições externas aos estados.

Conforme ensina Camilleri (2008, p. 35) a soberania foi um conceito elaborado nos séculos XVI e XVII para explicar e legitimar o estado absolutista. Jean Bodin, no século XVII, através da teoria absolutista de estado definia que o estado era formado pela união de pessoas sob o mesmo governo soberano (SKINNER, 2010, p. 28). Para Bodin a soberania era indivisível, absoluta e um poder perpétuo sobre a república, sendo essencial a qualquer corpo político (HUDSON, 2008, p. 26). Em contraposição à teoria absolutista, Skinner (2010, p. 31) apresenta a teoria populista de estado, na qual a soberania pertence às pessoas, ao povo, sendo aplicada normalmente em estados onde o governo é exercido por assembleias legislativas que representam o povo.

Emer de Vattel (2004, p.16) na obra *Direito das Gentes*, publicada pela primeira vez em 1758, definiu que o estado soberano era aquele cujo governo não dependia de nenhum estrangeiro. Vattel (2004, p. 32) ao abordar a soberania

distanciava-se um pouco da ideia de soberania absoluta, afirmando que um “bom príncipe” na qualidade de soberano deveria usar a soberania sempre em prol do bem estar e da felicidade do seu povo, nunca, em benefício próprio. Caso o príncipe através de uma “tirania insuportável” violasse as leis fundamentais, o povo teria o direito de resistir e as potências estrangeiras poderiam agir em defesa deste povo, desde que a revolta tenha tido origem interna e não tenha sido incitada pelos agentes externos (VATTEL, 2004, p. 223-224).

A posição de Vattel era influenciada por Pufendorf, segundo o qual os soberanos deviam garantir a segurança do povo juntamente com a tranquilidade interna do estado, algo bem mais complexo do que simplesmente garantir o bem comum (SKINNER, 2010, p. 39). Samuel Pufendorf e Emer de Vattel a princípio eram contrários à ideia de uma intervenção humanitária externa como já havia cogitado Hugo Grocius, porém com a evolução de seus estudos ambos começaram a admitir que isso ocorresse em casos extremos (HILPOLD, 2015, p. 86). Como explica Hilpold (2015, p. 87) uma intervenção externa segundo Vattel deveria tomar cuidado para não piorar o conflito ao invés de solucioná-lo.

Do outro lado do Oceano Atlântico, também no século XVIII, a discussão acerca da finalidade do Estado estava aquecida. Thomas Jefferson escreveu e proclamou na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América uma visão que viria a ser chamada séculos mais tarde de soberania como responsabilidade (BELLAMY, 2015, p.54). O Artigo 3º da Declaração da Virgínia de 1776 traz o seguinte texto:

...o governo é, ou deverá ser, instituído para o benefício comum, a proteção do povo, da nação, ou da comunidade; de todas as várias formas e modos de governo a melhor é aquela que é capaz de produzir o maior grau de felicidade e segurança, e que se encontra mais efetivamente garantida contra o perigo da má-administração; e que onde quer que qualquer governo seja considerado inadequado ou contrário a esses propósitos, a maioria da comunidade tem um indubitável, inalienável, e irrevogável direito de reformar, alterar, ou abolir, do modo que seja considerado melhor conducente ao bem estar público. (GIACOIA Jr, 2008, p.269)

Pelo exposto nota-se que a soberania no século XVIII já não visava exclusivamente a proteger um governante que não cumprisse com sua finalidade e deveres, garantido ao povo o direito de agir para “reformar, alterar, ou abolir” esse governo tendo como norte o bem estar público. A ideia de Direito de Resistência, oriunda das teorias políticas de base liberal de autores como Locke e Milton é o

embrião do conceito de soberania como responsabilidade (RIBEIRO, 2019, p.201). Para Locke o estado era um lugar de sociabilidade e boa vontade, não cabendo ações autoritárias (SIMPSON, 2008, p. 57).

O sistema de proteção à soberania previsto no Tratado de Westfália que na teoria obrigaria os estados a respeitarem as fronteiras dos seus vizinhos não funcionou muito bem na prática, pois, como expõe Bull (2002, p. 17 *apud* Hehir, 2012, p. 184), entre 1648 e 1815 houve um declínio no número de estados em razão da anexação de países mais fracos por países mais fortes. Assim, a garantia da paz internacional e respeito recíproco entre países não depende somente de uma concepção não-intervencionista de soberania.

Depois da Segunda Guerra Mundial a soberania na visão westfaliana enfraqueceu-se muito com o fortalecimento da democracia, das instituições internas e da responsabilidade internacional em questões humanitárias e de direitos humanos⁹ (DENG *et al.*, 1996, p. 2). Em 1949 a Organização das Nações Unidas (ONU), conforme excerto abaixo da decisão da Corte Internacional de Justiça em 1949 sobre o Canal de Corfu, manifestou-se expressamente contra o conceito absoluto de soberania:

We can no longer regard sovereignty as an absolute and individual right of every State, as used to be the case under the old law founded on the individualist regime, according to which States were only bound by the rules which they had accepted. Today, owing to social interdependence and to the predominance of general interest, the states are bound by many rules which have not been ordered by their will. (HILPOLD, 2015, p.6)¹⁰

A década de 1990 trouxe uma implosão violenta de diversos estados e por consequência uma onda de crises humanitárias (Wheeler, 1997, p. 9 *apud* Hehir, 2012, p. 182). Com isso o conceito de soberania precisou ser reinterpretado como forma de resposta a esse excesso de violência (e.g. Iugoslávia e Ruanda). A soberania passou então, segundo Deng *et al* (1996, p.7), a ter três fontes que são

⁹ Segundo Liao (2015, p. 80) os direitos humanos são aqueles que possuímos por simples decorrência de estarmos vivos e são as condições fundamentais para possuir o que ele chama de “good life” (vida boa).

¹⁰ Tradução Livre: Não podemos mais considerar a soberania como um direito absoluto e individual do estado, como costuma ser no direito antigo fundado sob um regime individualista, segundo o qual os estados só eram vinculados àquilo que haviam anuído. Atualmente, devido à interdependência social e à predominância do interesse coletivo, os estados são vinculados a muitas regras com as quais não anuíram.

arguidos pela comunidade internacional em nome da preservação dos direitos humanos: o grau de respeito obtido pelas instituições, a capacidade de governar e o reconhecimento de que a autoridade age em nome do povo.

Em 1992 o então Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, na sua “Agenda para a Paz” conclamou a comunidade internacional para uma nova forma de pensar a soberania, frisando que o tempo da soberania absoluta e exclusiva havia ficado no passado:

The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world. (HILPOLD, 2015, p. 7)¹¹

É importante ter em mente que para Boutros-Ghali repensar a soberania não significava enfraquecer esse conceito que é essencial para a segurança internacional e para a cooperação entre os países, sendo inevitável e indispensável. Repensar significa que a soberania pode ter múltiplas formas e funções (DENG *et al.*, 1996, p. 14). Além disso, conforme afirmou Kelsen (1972, p. 40 *apud* HEHIR, 2012, p. 194), é um equívoco dizer que o conceito de soberania é incompatível com organizações legais supranacionais. Quando os estados aderem voluntariamente a estas organizações eles não deixam de ser soberanos, apenas se altera o conceito de soberania por eles adotado.

O conceito westfaliano de soberania previsto no art. 2.1 da Carta das Nações Unidas ao tratar os estados como iguais independentemente de seu tamanho ou riqueza, atribui ordem, estabilidade e previsibilidade às relações internacionais (ICISS, 2001, p.12). Em razão da influência mundial do conceito westfaliano de soberania se um saudita for questionado sobre sua identidade primeiro dirá que é saudita, depois, árabe, depois muçulmano e somente ao final dirá sua tribo de origem (SAIKAL, 2008, p. 74). Para Hudson (2008, p. 23) o conceito absoluto de soberania serviu para retratá-la enquanto poder supremo político e o conceito territorial de soberania retrataria a correlação entre poder e território, permitindo a criação de um sistema de estados soberanos no qual a soberania seria o regulador das relações entre os estados, garantindo respeito entre eles.

¹¹ Tradução Livre: O tempo da soberania exclusiva e absoluta, contudo, já passou; esta teoria nunca foi compatível com a realidade. Atualmente é tarefa dos líderes estatais compreender isto e contrabalançar as necessidades da boa governança com os requisitos de um mundo cada vez mais interdependente.

O problema do modelo westfaliano decorre do fato de ser focado apenas na proteção interna das populações, não servindo para um mundo globalizado por ser inadequado quanto à atuação em favor daqueles cujo próprio estado falhou ao exercer sua soberania (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 18). Assim o conceito de soberania do século 21, embora ainda considere a obrigação de cada nação respeitar a autonomia das demais prevista no Direito Internacional, é algo muito mais complexo do que a ideia tradicional que ligava soberania unicamente a questões de fronteiras (STACY, 2005, p. 398-399).

3.2 EVOLUÇÕES DO CONCEITO DE SOBERANIA

Simpson (2008, p. 54) divide a soberania no aspecto internacional em três. A soberania formal garantiria a igualdade dos estados perante os tribunais internacionais, a soberania legislativa garantiria aos estados os direitos de redigirem suas leis e a soberania existencial, o direito daquele estado existir através da garantia de sua integridade territorial e independência política.

A soberania relativa é uma evolução conceitual da soberania que visa a preservar a proteção do estado enquanto nação adequando o conceito às novas exigências globais relativas ao dever de o governo soberano assegurar a satisfação das necessidades civis e políticas de seus cidadãos, caracterizando a soberania como função qualitativa e não, um status incondicional (STACY, 2005, p. 396).

A soberania nesta visão é denominada como relativa para frisar que não é um conceito estático, apresentando uma divisão tripartite entre cidadãos, governo e agentes externos. A relação entre cidadão e governantes seria gerida por um contrato social celebrado entre eles e nesse aspecto a soberania e o próprio estado seriam uma construção normativa. Porém no aspecto externo a soberania seria descritiva do fenômeno referente às relações interestatais, vistos que tal relação prescinde de aspectos normativos. E aqui reside o problema do conceito de soberania relativa, não existem parâmetros expressos claros para questões como intervenções humanitárias e países mais fortes precisam preocupar-se menos com intervenções externas devido a não observarem os direitos humanos de seus cidadãos do que os países mais vulneráveis (STACY, 2005, p. 400).

Outra evolução do conceito foi a soberania funcional, a qual, segundo Canizzaro (2015, p. 207), é diretamente ligada ao cumprimento pelo estado de sua

função primordial de proteger os direitos fundamentais individuais de seus cidadãos. Conforme explica Dederer (2015, p. 173) nessa visão funcional da soberania o estado que não garante os direitos fundamentais de seus cidadãos não cumpre sua função essencial e fica impedido de invocar sua soberania contra a interferência da comunidade internacional. A Soberania Funcional é baseada em três pilares: a soberania tem como condição a proteção da população civil, a comunidade internacional deve auxiliar os estados na proteção dos civis e a intervenção humanitária será obrigatória quando não for possível evitar a ocorrência de crimes contra humanidade, crimes de limpeza étnica, genocídio e graves ou sistemáticos crimes de guerra (BELLAMY, 2010, p. 143 *apud* LEA-HENRY, 2018, p. 560).

A noção de soberania estatal tem sido um problema para as ações humanitárias no âmbito do Direito Internacional desde o Tratado de Westfália de 1648 (FERRIS, 2011, p. 6). Camilleri (2008, p. 37) ensina que não se deve confundir a invocação da soberania com a observação da existência dela. Essa confusão entre observância e invocação presente na noção tradicional de soberania é o motivo pelo qual Kofi Annan (1999) disse que tal conceituação dificultava a atuação efetiva da comunidade internacional nas crises humanitárias. Em alguns países a soberania na visão absoluta se torna mais do que um simples monopólio estatal e adquire uma visão nacionalista e de orgulho cultural compartilhado por aquele povo (DENG *et al*, 1996, p. 30). Conforme expõe Hehir (2012, p. 188) a preocupação extrema com a inviolabilidade de soberania deixa de lado o fato de que as maiores ameaças a direitos humanos do século XX não vieram de ameaças externas, mas, dos próprios governantes daqueles estados.

Segundo Hehir (2012, p. 191), embora o aspecto protetivo da integridade do estado inerente à soberania seja extremamente relevante, ele não deve ser utilizado como argumento para impedir intervenções humanitárias. Os estados não podem mais ter a crença de que se não interferirem em outros estados não sofrerão interferência, uma vez que vários problemas que começam domésticos como epidemias, crime, terrorismo e deslocamentos forçados, acabam extrapolando as fronteiras (SEHOVIC, 2018, p. 16).

Seguindo a concepção de soberania funcional, a Comissão Goldstone¹² defendeu que atrocidades contra Direitos Humanos legitimariam a atuação unilateral de organizações como a OTAN, mesmo que tal ação carecesse de legalidade nos termos do art. 2 (4) da Carta das Nações Unidas o qual não permite a intervenção militar externa no caso de problemas civis internos que não extrapolem fronteiras, mesmo que impliquem em violações de direitos humanos. Frisando-se que o art. 42 da Carta das Nações Unidas prevê como única exceção quando o Conselho de Segurança da ONU autoriza a intervenção para garantir a paz e a estabilidade da região. (STACY, 2005).

Embora, de acordo com De Varennes (2015, p. 278), a Convenção de 1948 para a prevenção e punição do Genocídio tenha sido um dos primeiros grandes marcos legais na limitação internacional da forma como os países podem tratar seus nacionais, Ferris (2011, p. 44) explica que durante a Guerra Fria temas ligados a direitos humanos foram muito politizados. A própria Comissão de Direitos Humanos da ONU estava mais preocupada em auto proteger seus integrantes do que realmente apurar e combater o desrespeito aos direitos humanos, não importante que cometesse a prática (FERRIS, 2011, p. 46).

No pós Guerra Fria as intervenções humanitárias e operações de paz se tornaram muito mais complexas em razão da prevalência de conflitos internos sobre os externos. Assim tornou-se necessário celebrar alianças estratégicas com organizações não-governamentais e lidar com os antagonismos internos dos países (MACLEAN; BLACK; SHAW, 2006, p. 4). Segundo Donnelly (1999, *apud* RIBEIRO, 2019, p. 200) os sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos fortaleceram a internacionalização e garantia destes através de instrumentos supranacionais.

A politização excessiva da intervenção humanitária é um dos fatores que traz insegurança aos países mais vulneráveis e gera desconfiança em relação às organizações internacionais (HEHIR, 2012, p. 204). Assim, países mais frágeis nos aspectos econômicos e militares buscam muitas vezes na soberania tradicional, westfaliana, a única ferramenta capaz de garantir-lhes equidade perante os demais, protegendo assim suas identidades nacionais e liberdades (ICISS, 2001, p.7). Conforme exemplifica Simpson (2008, p. 55) ao falar sobre a atuação internacional

¹² Comissão Independente Internacional para o Kosovo, cujo relatório foi publicado em 2000 (STACY, 2005, P.397).

no Iraque, há um temor de a ideia liberal segundo a qual a soberania reside no indivíduo seja erroneamente utilizada para justificar intervenções indevidas de outros estados e até da comunidade internacional. Países não considerados desenvolvidos temem que por interesses escusos grandes potência considerem um estado não merecedor de ter sua soberania respeitada, recebendo a denominação de estado irresponsável (Tony Blair), estado indecente (John Rawls) ou estado preocupante (Departamento de Estados dos EUA) (SIMPSON, 2008, p. 58).

A defesa da inviolabilidade de soberania por parte de estados que foram colonizados decorre também do passado colonial no qual as mesmas potências europeias que defendem a relativização da soberania foram responsáveis por grandes interferências, atrocidades e subjugações enquanto colonizadores (HEHIR, 2012, p. 196). Em 1999, na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente da Argélia e Organização pela Unidade Africana, Abdelaziz Boutflika, afirmou que a soberania era a última defesa de seu povo contra as regras de um mundo injusto (WEISS, 2007, p. 16 *apud* (LEA-HENRY, 2018, p. 557). Segundo Ramesh Thakur (2004, p. 197 *apud* HEHIR, 2012, p. 198) os africanos e asiáticos não querem aprender a se portar segundo os supostos “valores humanos universais” com os mesmos europeus que falharam em seguir tais valores quando eram colonizadores.

O art. 4º, “h”, do ato constitutivo da União Africana reconhece a possibilidade desta organização regional intervir em um estado membro no caso de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade; comprovando-se assim que os países em desenvolvimento, maioria de ex-colônias, não são defensores ferrenhos da soberania westfaliana e quando recorrem a ele o fazem muitas vezes somente por temerem os excessos por parte dos ex colonizadores (HEHIR, 2012, p. 201). Assim é possível afirmar que nem mesmo os defensores mais árdus da soberania a encaram como sendo um poder ilimitado do estado para com seus pares (ICISS, 2001, p.8).

A explicação de Steinberg (2004 *apud*. CAMILLERI, 2008, p. 37) é uma luz para solucionar esse imbróglio relacionado à soberania e intervenção humanitária. Para este autor todos os estados são soberanos, mas diferem quanto ao seu comportamento soberano. Assim sendo, aqueles cujo comportamento soberano não estiver de acordo com as funções do estado, como já dito, não poderão invocar a soberania, o que não significa que será revogada a soberania daquele estado. A soberania é um instrumento e não, um valor absoluto, não podendo ser utilizada

como escudo de proteção daqueles que ferem valores humanos básicos (TESÓN, 2003, p. 93 *apud* HURD, 2011, 306).

Yannis (2002, p.1038) ao falar sobre o conceito de soberania suspensa explica que um estado sob intervenção externa tem o exercício de sua soberania pelos governantes suspenso, mas a personalidade jurídica do estado permanece. O estado ou organização internacional que esteja ocupando o estado naquele momento, visando a salvaguardar os direitos humanos, deverão responder pelas obrigações oriundas da soberania, a qual será exercida não em nome daquele povo, mas em nome de toda a comunidade mundial e conforme a carta das Nações Unidas (YANNIS, 2002, p. 1048).

3.3

A SOBERANIA COMO RESPONSABILIDADE:

A Carta das Nações Unidas protege a soberania dos indivíduos e nunca foi uma licença para os governos desrespeitarem direitos humanos e dignidade da pessoa humana em nome da soberania (GLANVILLE, 2016, p. 160). A soberania como controle prevista na Carta das Nações Unidas foi recharacterizada em soberania como responsabilidade, adotando-se então três características básicas (ICISS, 2001, p.13-14):

- 1ª – As autoridades são responsáveis pela garantia da segurança e das vidas de seus cidadãos, bem como a promoção do bem estar destes.
- 2ª – As autoridades políticas nacionais são responsáveis internamente por seus cidadãos e pela comunidade internacional através da Organização das Nações Unidas.
- 3ª – Os agentes estatais devem responder por suas ações e omissões, demonstrando assim a transição de uma antiga de soberania como forma de impunidade, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Embora tenha constado na Carta das Nações Unidas de 1945, a ideia de responsabilidade internacional dos estados relativa à conduta destes com seus cidadãos foi praticamente abandonada no período da Guerra Fria que iniciou justamente em 1945 (GLANVILLE, 2016, p. 157). Isto não significa que durante este período não se tivesse o entendimento de que o objetivo primário da soberania era proteger as pessoas, todavia o destaque a este entendimento só veio com o

desenvolvimento dos direitos humanos após a queda do muro de Berlim (GLANVILLE, 2016, p. 158).

A proteção dos deslocados internos (IDPs) foi excluída do âmbito da proteção aos refugiados no fim da 2ª Guerra Mundial em respeito à ideia de soberania então vigente. Embora na década de 1970 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) já tenha começado a prestar assistência aos IDPs que estivessem misturados com refugiados, a Cruz Vermelha tenha obtido um mandato mais amplo para proteger civis em conflitos armados não internacionais e Organizações não governamentais como “Médicos sem Fronteiras” tenham começado a atuar com pessoas em situações de risco dentro dos países, a visão tradicional de soberania só começou a ser questionada após o fim da Guerra Fria (COHEN; DENG, 2016, p. 78-79).

O conceito de “Soberania como Responsabilidade”, criado e promovido no âmbito do Direito Internacional pelo diplomata sul Sudanês Francis Deng enquanto representante do secretário geral da ONU para assuntos relacionados a deslocados internos no período de 1992 a 2004, buscou ocupar o lugar do tradicional conceito de soberania westfaliana (RIBEIRO, 2019, p.211). Nesta nova visão a soberania estatal deve ser protegida quando exercida de forma responsável, mas deve ser compartilhada com a comunidade internacional quando necessário. Este compartilhamento deve ocorrer de forma escalonada, buscando-se ajuda primeiro dos países vizinhos, depois das organizações regionais e por fim, das Nações Unidas (DENG *et al.*, 1996, p. XVIII). É importante frisar que Deng (1995b, p. 285 *apud* COHEN; DENG, 2016, p. 86) já se preocupava com a prevenção dos deslocamentos internos e não apenas com a proteção àqueles já deslocados.

Em um artigo escrito no “The Economist”, Kofi Annan (1999) apresentou sua visão acerca de dois conceitos intrínsecos de soberania. Segundo ele a soberania estatal estava sendo redefinida, uma vez que os estados passavam a ser considerados como instrumentos a serviço do povo e não o inverso. Da ideia de uma soberania centrada nas pessoas surge o conceito de soberania individual, entendida como o direito fundamental à liberdade de cada sujeito. Segundo a ICISS (2001, p. 8) as três características do estado Westfaliano (território, autoridade e população), com a soberania como responsabilidade foram suplementadas por mais uma, respeito aos direitos humanos.

O questionamento de Annan transcrito abaixo levantou o conflito entre a inviolabilidade da soberania codificada no direito internacional e a necessidade de intervenção humanitária (HEHIR, 2012, p. 184) e serviu de base para a elaboração do relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal de 2001:

...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity? (ICISS, 2001, p. VII)¹³

A soberania estatal estaria ligada ao aspecto territorial e individual, à garantia dos direitos humanos de cada indivíduo, servindo como reguladora da primeira. A soberania nesta nova visão geraria uma responsabilidade tanto do estado com seus nacionais quanto da sociedade internacional com a população global (RIBEIRO, 2019, p. 211). No conceito antigo de soberania, oriundo do Tratado de Westfália, apenas a vertente estatal era relevante, mas, no conceito moderno, esta vertente da soberania além de ressignificada para tornar-se uma responsabilidade, passou a dividir importância com a soberania individual (HILPOLD, 2015, p. 8). Enquanto a soberania estatal é baseada na força, a soberania individual é baseada nas escolhas dos governados (LEWIS; SAMPFORD; THAKUR, 2008, p. 1).

Conceituando a soberania como responsabilidade, o estado só a tem garantida no plano internacional se não cometer abusos contra os direitos fundamentais de seus indivíduos e cumprir com sua obrigação de protegê-los (HURD, 2011). Lembrando que o impedimento de invocar a soberania não significa negar que aquele estado seja soberano e que sua soberania seja observada. Um governo que deixa seus cidadãos sofrerem por agir de forma irresponsável e sem uma liderança moralmente aceitável não pode reclamar a soberania como forma de impedir que outros países ou organizações internacionais ajam dentro de seu território com o objetivo de oferecer proteção e assistência àquele povo (DENG *et al.*, 1996, p. 33). A dignidade humana deve predominar sobre a preservação da soberania, razão pela qual em algumas situações a comunidade internacional tem o dever de intervir militarmente contra o sofrimento humano extremo (LUI, 2008, p.166).

¹³ Tradução Livre: ... se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável na soberania, como devemos responder a Ruanda e a Srebrenica – para graves e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam todos os preceitos de nossa humanidade em comum?

A importância da soberania como responsabilidade deriva do fato de que ela não coloca os direitos humanos e a soberania em posição antagônica, mas, redefine a soberania como algo mais complexo (VON TIGERSTROM, 2007, p. 127). Assim, é perfeitamente possível a convivência da defesa da segurança humana com o respeito à soberania sob a luz do princípio da soberania como responsabilidade (VON TIGERSTROM, 2007, p. 200). Em uma visão que prima pela segurança humana o simples fato de o estado não cumprir com suas obrigações na proteção de seus cidadãos não é suficiente para justificar uma intervenção naquele estado, como defenderia uma visão simplista da soberania como responsabilidade oriunda de alguns teóricos liberais. Devem sempre ser sopesados os benefícios com os danos causados pela intervenção (VON TIGERSTROM, 2007, p. 201), como se verá melhor no capítulo acerca da responsabilidade de proteger.

A ascensão do conceito de Soberania como Responsabilidade culminou na institucionalização da Responsabilidade de Proteger e esta busca estruturar normativamente a relação entre soberania e responsabilidade (RIBEIRO, 2019, p. 202). Dessa forma, o grande objetivo da soberania como responsabilidade em seu conceito atual é concretizar a ideia de que é um corolário e limitador da Responsabilidade de Proteger (DEDERER, 2015, p.156), uma vez que a ideia de soberania responsável, por ser mais flexível que a R2P, pode ser trabalhada de forma mais ampla (BELLAMY, 2015, p. 38).

Segundo Welsh (2010, p. 429 *apud* HEHIR, 2012, p. 207) a resistência dos países em desenvolvimento à intervenção humanitária e à Responsabilidade de Proteger (R2P), conforme já foi demonstrado, não decorre simplesmente da adoção de uma ideia de soberania absoluta, mas, do medo do mau uso desses instrumentos. Brian Tamaha (2006, p. 1-2 *apud* HURD, 2011, p. 308) critica o uso instrumental do Direito porque ele teria o potencial de causar o conflito hobbesiano, a guerra de todos contra todos, e seria incapaz de apresentar soluções duradouras. Todavia, conforme Ian Hurd (2011, p. 309) destaca, o que Tamaha apresenta é realmente um problema no direito doméstico, mas é a prática quotidiana do Direito Internacional. Assim, o uso político do Direito Internacional nem sempre pode ser tido como errado, pois é muitas vezes, a única opção.

O princípio da segurança humana, já abordado no capítulo próprio, apresenta o estado em um modelo oposto ao westfaliano. Segundo a Comissão de Segurança Humana da ONU uma abordagem focada na segurança humana busca garantir que

as pessoas sejam protegidas através da garantia das ferramentas necessárias ao empoderamento. A Declaração Universal dos Direitos Humanos não utilizou a expressão “Segurança Humana”, mas antecipou a abordagem da segurança focada no ser humano visando a criar uma sociedade internacional socialmente justa, onde se respeitem os direitos e a independência dos povos. (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 18).

Os estados possuem direitos legais no ordenamento jurídico internacional e doméstico, mas isso não pode afastar a premissa de que eles existem em função dos seus cidadãos e não, o inverso. Somente os indivíduos possuem valores morais protegidos e por isso, a segurança humana visa a protegê-los e não, ao estado (VON TIGERSTROM, 2007, p. 51). A soberania como responsabilidade, segundo a ICISS (2001, p.8), é o mínimo para uma cidadania internacional satisfatória. Frisando que a preocupação excessiva com a soberania estatal deixa de lado o fato de que as maiores ameaças aos Direitos Humanos do século XX vieram dos próprios governantes (HEHIR, 2012, p. 188). Enquanto a soberania como responsabilidade justifica a atuação internacional, a responsabilidade de proteger traz os parâmetros dessa atuação (COHEN; DENG, 2016, p. 88).

4 RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P)

4.1 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A proteção do cidadão tem tanta relevância que a Declaração Universal dos Direitos Humanos menciona dez vezes ao termo “proteção”. Com a expansão do conceito universal de Direito Humanos, proteger passou a ser mais do que garantir apenas a integridade física, mas, também a proteção contra fome, doenças e discriminação (FERRIS, 2011, p. 3). A Cruz Vermelha define proteção como sendo todas as atividades que visem ao respeito pleno dos direitos individuais de acordo com a lei em sentido lato, notadamente normas de direitos humanos, de direito humanitário internacional e de refúgio (FERRIS, 2011, p. 17).

Embora o art. 2º do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas determine que a ONU não deva intervir em questões internas dos países, com base na ideia de soberania individual, crises humanitárias e violações massivas de direitos humanos, ainda que internas, passaram a ser consideradas assunto de segurança internacional. A resolução 688 do Conselho de Segurança das Nações Unidas que permitiu aos Estados Unidos da América, França e Grã-Bretanha a realização no Iraque da operação *Provide Comfort* com a criação de *safe-heavens* e *no-fly zones*, foi pioneira no que tange à acepção de proteção humanitário, sendo a primeira vez que este conselho viu a proteção de civis em um conflito interno como assunto de segurança internacional do ponto de vista do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta resolução foi um marco no período pós Guerra-Fria da compatibilização entre a proteção de civis em crises humanitárias com a soberania (RIBEIRO, 2019).

Uma vez que segundo o relatório do UNDP (1994, p.22) a segurança humana tem como sua maior preocupação as vidas humanas e a dignidade das pessoas, não, as armas, emerge conceitualmente a figura da responsabilidade de proteger (R2P). A *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) respondendo a um chamado de Kofi Annan compatibilizou através do conceito de responsabilidade de proteger a proteção internacional de civis da década de 1990 com a soberania reformulada como responsabilidade (THAKUR, 2016, p. 95).

Segundo Lea-Henry (2018, p.554) a doutrina da R2P foi uma solução encontrada no início do século XXI para o dilema entre humanitarismo e soberania. A responsabilidade de proteger, de acordo com Hehir (2019, p. 39) pode ser dividida em 4 fases: a primeira se deu quando ela emergiu¹⁴ com o relatório ICISS de 2001, a segunda fase foi o reconhecimento com o relatório da cúpula da ONU de 2005, a terceira fase foi a estagnação do conceito entre 2005 e 2010 e a quarta fase e atual é marcada por uma proliferação de discussões e debates acerca da R2P. Hoje, diferente do que afirmou Ed Luck em 2010 a responsabilidade de proteger não enche mais apenas uma pequena biblioteca.

A responsabilidade de proteger é, ao mesmo tempo, um conceito e um princípio. Enquanto conceito ela foca na proteção das vítimas já, enquanto princípio, na responsabilidade dos estados. A R2P conceito teve sua origem na constituição africana sob a denominação de princípio da não-indiferença (SCHEFER; COTTIER, 2015, p. 130). Além de originar este conceito, o princípio da preocupação comum também se originou da mesma constituição africana (SCHEFER; COTTIER, 2015, p. 136). Embora a razão de ser original do princípio da preocupação comum fossem as mudanças climáticas, tomando por base a ideia de segurança humana outras questões globais também podem buscar soluções amparadas nesse princípio (SCHEFER; COTTIER, 2015, p. 138).

Segundo Sadako Ogata, o qual foi alta comissária da ONU para refugiados, a responsabilidade de proteger é um centro de normas visando a responsabilizar aqueles que causam sofrimento humano (LABONTE, 2016, p. 133). A R2P, segundo a ICISS (2001, p. 50), é baseada em uma miscelânea de fontes jurídicas: tratados de direitos humanos, convenção contra o genocídio, convenção de Genebra, estatuto do Tribunal Penal Internacional, costume internacional e precedentes do próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quando se fala em precedentes do Conselho de Segurança é importante ter em mente que, segundo Hilpold (2015, p. 26), a autorização para intervenção em um estado nunca poderá ser considerada um precedente automático para intervir em outros estados. Com base na responsabilidade de proteger o Conselho de Segurança passou a não precisar mais de analisar o efeito transnacional para autorizar intervenções (HILPOLD, 2015, p. 16).

¹⁴ O termo emergir significa que sempre existiu, mas estava encoberto.

Considerando norma como sendo entendimentos compartilhados de padrões de comportamentos socialmente legitimados, a responsabilidade de proteger é, sem dúvidas, uma norma. Todavia, não existe consenso se é uma norma singular ou um conjunto de normas, tampouco se ela seria uma norma legal, social ou costumeira (LABONTE, 2016, p. 134). Um dos problemas em se conceituar a R2P como norma é a vedação a qualquer forma de discricionariedade na aplicação de normas, uma vez que devem ser genéricas e abstratas, bem como, aplicadas universalmente a todas as situações em que seja cabível (LABONTE, 2016, p. 139). Esse é um problema criado mais pela politização da responsabilidade de proteger no âmbito do Conselho de Segurança que pelo conceito em si.

Segundo Thakur (2006, p. XI) o Conselho de Segurança das Nações Unidas passou a maior parte de sua história mais preocupado em proteger as grandes potências que o aprisionaram com discursos retóricos e vazios, do que em atuar como um órgão imparcial. O correto, o ideal, seria realmente termos a R2P aplicada de forma indistinta sempre que necessário, porém, as grandes potências chegam ao cúmulo de evitar a utilização do termo genocídio para o caso de Ruanda e outros semelhantes afim de afastar a responsabilidade de atuação delas.

Kofi Annan, ex-secretário geral das Nações Unidas foi um dos principais responsáveis pela definição moderna de responsabilidade de proteger, sendo Ban Ki Moon, também ex-secretário das Nações Unidas, grande divulgador e afeiçãoador da ideia (HILPOD, 2015, p.3). A R2P, conforme já exposto, surgiu após o genocídio de Ruanda e, supostamente, serviu de base para a aprovação da intervenção militar na Líbia. Embora alguns acadêmicos tenham defendido a ampliação de sua abrangência para casos como abusos contra direitos humanos, deslocamento interno forçado e mudanças climáticas, prevaleceu na cúpula da ONU de 2005 a posição acadêmica que aceita a aplicação da R2P apenas nos casos de crimes de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (BELLAMY, 2015, p.38).

A R2P deve funcionar com o máximo respeito possível à soberania (REIKE, 2016, p. 585). O objetivo dela é redefinir a soberania para não ser mais entendida simplesmente como controle absoluto do território, passando a incluir a garantia dos direitos humanos e a proteção dos cidadãos contra abusos cometidos por seu próprio governo (PRATIWI, 2018, p. 99). Conforme expõe Peter Hilpold (2015,

p.19) a Responsabilidade de Proteger não pode ser interpretada como uma interferência externa na soberania, mas, como uma chamada dos estados à responsabilidade deles com seus cidadãos. A R2P visa a criar um elo normativo entre a soberania como responsabilidade e a responsabilidade internacional dos estados (RIBEIRO, 2019, p.4). Segundo a ICISS (2001, p. 75) o objetivo primário da Responsabilidade de Proteger é fortalecer a soberania dos estados e não, enfraquece-la.

A responsabilidade primária pela proteção das pessoas é do próprio estado para com seus cidadãos, depois das instituições daquele estado e apenas, em terceiro lugar está a responsabilidade da comunidade internacional através de suas organizações regionais e internacionais (ICISS, 2001, p. 49). A atuação internacional deve ocorrer de forma escalonada, começando pelas organizações regionais que estão mais próximas do problema geograficamente e culturalmente. Ao analisar a responsabilidade das organizações internacionais é preciso frisar que a Organização das Nações Unidas (ONU) não é uma espécie de polícia mundial, sua atuação deve focar principalmente no aspecto preventivo (HILPOLD, 2015, p. 113). Como se verá mais adiante a atuação interventiva e reativa das organizações internacionais deve ser a mínima necessária para garantir os direitos humanos dos cidadãos envolvidos.

Segundo Bellamy (2015, p. 40) a responsabilidade de proteger está alicerçada sob três pilares:

- o primeiro pilar é o dever do estado proteger, até mesmo da incitação, seus cidadãos dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade;
- o segundo pilar é o dever da comunidade internacional auxiliar os estados na manutenção do primeiro pilar,
- o terceiro pilar é o dever da comunidade internacional agir quando o estado falhar na manutenção do primeiro pilar mesmo com o auxílio da comunidade internacional previsto no segundo pilar.

A responsabilidade de proteger é subdividida em responsabilidade de prevenir, responsabilidade de agir e responsabilidade de reconstruir. (BARBOUR *et al*, 2008). A presença da responsabilidade de prevenir e de reconstruir são as

características marcantes da diferença e superioridade da R2P sobre a intervenção humanitária que era muito focada no aspecto da intervenção militar (HILPOLD, 2015, p. 115).

4.2 RESPONSABILIDADE DE PREVENIR

As causas originárias dos conflitos normalmente estão ligadas à pobreza, à repressão política e à distribuição desigual de recursos, assim, consta no artigo 55 da Carta das Nações Unidas a prevenção de conflitos baseada no conceito expandido de paz e segurança, ao expor que a busca de soluções para problemas econômicos, sociais e de saúde pública são essenciais para uma estabilidade pacífica do mundo (ICISS, 2001, p. 22). Uma vez que intervenções militares e sanções econômicas tendem a causar mais prejuízos que benefícios, a diplomacia preventiva, ancorada na busca das causas dos conflitos internos e das guerras internacionais, traz a esperança de que esses problemas possam ser pelo menos mitigados na sociedade e, quiçá, eliminados no futuro (AKIBA, 2020, p. 3).

A prevenção de conflitos é uma preocupação de toda a comunidade internacional, uma vez que a omissão neste ponto pode trazer custos e consequências para toda a comunidade internacional. A atuação da comunidade internacional no aspecto preventivo da Responsabilidade de Proteger vai desde o simples incentivo através do aconselhamento, passando pela determinação de adoção de medidas até a aplicação de sanções preventivas que buscam incentivar condutas. A forma de realizar a prevenção é importante na formação da credibilidade do agente externo perante a comunidade local. O esforço deste agente em auxiliar aquela população a resolver problemas que são potenciais causas de conflitos gera fidedignidade nas intenções dele por parte dos locais. Essa credibilidade será de extrema importância se a prevenção não for suficiente e tornar-se necessária uma reação (ICISS 2001, p. 19). Embora não concorde com este entendimento, segundo Akiba (2020, p. 5), existem alguns poucos teóricos que, seguindo a linha do “*conflict transformation*”¹⁵, defendem que conflitos não devem ser evitados por serem estímulo para mudanças em prol de uma sociedade mais humana.

¹⁵ Livre Tradução: transformação pelo conflito

A Diplomacia Preventiva exige que os agentes diplomáticos tenham credibilidade e confiança da população local (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 13), daí a importância relação de fidedignidade já exposta. A prevenção de conflitos é mais eficaz quando se tem maior conhecimento da população alvo e a atuação é realizada de forma cooperativa, sendo observadas com a devida cautela as barreiras culturais que podem atrapalhar a correta identificação dos fatos (ICISS, 2001, p. 23).

A responsabilidade de proteger busca conciliar o princípio da responsabilidade compartilhada com o da não intervenção (ICISS, 2001, p. 83). A razão primária de existir da responsabilidade de proteger é a prevenção e não, a reação (REIKE, 2016, p. 582). A atuação preventiva com foco no primeiro e no segundo pilar da responsabilidade de proteger, já expostos, visa a evitar uma atuação reativa focada no terceiro pilar (SCHEFER; COTTIER, 2015, p. 139).

De acordo com a comissão Carnegie para Prevenção de Conflitos Letais a comunidade internacional gastou duzentos bilhões de dólares na gestão de conflitos das sete maiores intervenções da década de 1990, mas poderia ter economizado cento e trinta bilhões de dólares se tivesse investido de forma mais efetiva na prevenção (ICISS, 2001, p. 20). Segundo Boutros-Ghali (1992, p. 13), a melhor aplicação da diplomacia ocorre quando se atua antes das tensões gerarem o conflito, ou se já estiver iniciado, a atuação seja precoce e busque além da pacificação a solução das causas.

A prevenção indireta de conflitos quando as causas originárias estão na esfera política pode ocorrer através de atuações no sentido de fortalecer as instituições democráticas, garantir a divisão de poderes e sua alternância. Também é importante fortalecer a credibilidade das instituições e garantir a liberdade de imprensa (ICISS, 2001, p. 23). Segundo Thakur (2006, p. 19), a ONU não tem se mostrado muito eficaz na solução militar de conflitos já instalados, mas tem desenvolvido uma expertise em encontrar alternativas econômicas, políticas, legais e institucionais para solucionar problemas de segurança sem o uso de forças militares.

Gattini (2015, p. 232), citando Luke, afirma que a atuação da ONU no Quênia em 2008 para acalmar a violência oriunda de uma eleição com suspeita de fraude foi um exemplo exitoso de aplicação preventiva da responsabilidade de proteger na esfera preventiva. Outro caso de sucesso da atuação preventiva e pacífica da ONU ocorreu na Guiné em 2009, onde mesmo sem fazer referência expressa à R2P, conseguiu-se através de medidas de diplomacia preventiva como embargos de

armamentos e de viagens, mas sem uso de forças militares, a pacificação por mediação do país, evitando que um conflito iniciando se tornasse uma guerra sangrenta, uma carnificina, como foi em Ruanda (PRATIWI, 2018, p.103).

Segundo Deng (1993, p. 134-135 *apud* COHEN; DENG, 2016, p. 83), quando os governos não aceitam o apoio internacional este problema pode normalmente ser resolvido através de meios diplomáticos. Francis Deng explica que nos primeiros cinco minutos de uma visita a um chefe de estado ele expõe que reconhece o problema como interno e respeita a soberania do país, mas, que busca formas de a Comunidade Internacional auxiliar o governo na proteção de seu próprio povo (WEISS; KORN, 2006, p. 45 *apud* COHEN; DENG, 2016, p. 82).

Na esfera econômica a prevenção indireta pode ocorrer na aplicação de meios que visem a reduzir a pobreza e aumentar as oportunidades para as pessoas. Isso se dá através de garantia de crescimento econômico e estímulos comerciais com acordos que permitam maior acesso daquela população ao mercado externo. Também é importante encorajar reformas estruturais de otimização da economia com apoio técnico e fortalecimento dos instrumentos e instituições regulatórias do país (ICISS, 2001, p. 23).

Na esfera judiciária a prevenção indireta consiste na garantia de um poder judiciário imparcial, que respeite a segurança jurídica e as leis do país. Também é importante estimular o combate à corrupção e a proteção dos mais vulneráveis através do respeito aos direitos humanos (ICISS, 2001, p. 23). A proteção das minorias é condição indispensável para a eficácia do aspecto preventivo da responsabilidade de proteger (DE VARENNES, 2015, p. 287).

Na esfera militar indireta a prevenção ocorre através de um melhor treinamento dos efetivos militares do país, reintegração social de ex-combatentes, controles civis dos órgãos militares, controle do orçamento militar pela própria população através de suas instituições, desestímulo às armas de destruição em massa e minas terrestres e combate às milícias paralelas (ICISS, 2001, p. 23). Como já foi exposto no capítulo sobre segurança humana o gasto excessivo com despesas militares em detrimento de saúde e educação é um importante indicador de problemas de falta de segurança humana, inicialmente política, mas que, como a experiência já demonstrou, irá se desdobrar em outras inseguranças.

As medidas de prevenção podem se dar de forma indireta nas esferas política, econômica, judiciária e militar ou de forma direta. A prevenção direta tem dentro o

rol de possibilidades: a atuação direta do secretário geral da ONU, missões de inspeção, grupos de trabalho com países mais próximos que possam ajudar, apelos internacionais e até diálogos com organizações não-governamentais e paragovernamentais. É importante frisar que tanto na prevenção direta quanto na indireta, a cooperação do estado no qual se está atuando é sempre desejável e deve ser buscada. Caso não se consiga essa cooperação apenas através do diálogo e aconselhamento é possível a utilização de ameaça e se preciso a efetiva aplicação de sanções políticas, diplomáticas e econômicas. As sanções podem estender-se às pessoas físicas dos governantes e isto normalmente tem uma eficácia maior. Na aplicação de sanções é importante ter cautela, principalmente nas sanções econômicas para não acontecer de ao invés de prevenirem, elas agravarem os problemas daquele país (ICISS, 2001, p. 24). No Quênia em 2008 o bloqueio de repasses financeiros internacionais até a solução da crise política foi uma das ferramentas utilizadas e surtiu o efeito esperado (SHARMA, 2016, p. 755).

Como já dito, as sanções a grupos específicos ou líderes têm se mostrado mais efetivas e com menos efeitos colaterais que sanções aplicadas ao país como um todo (ICISS, 2001, p. 29). Voltando ao Quênia, em 2008, também foi utilizada como ferramenta de incentivo direto à solução do conflito interno naquele país a proibição de viagens para os EUA e Canadá de determinados indivíduos em posição de liderança interna (SHARMA, 2016, p. 755). As sanções narradas situam-se no limiar que separa uma atuação preventiva da atuação reativa.

No aspecto da atuação em face de indivíduos específicos, a responsabilidade criminal na esfera internacional trouxe grande apoio à efetivação do aspecto preventivo da responsabilidade de proteger (HILPOLD, 2015, p. 115). O Estatuto de Roma que rege o Tribunal Penal Internacional incluiu a deportação ou transferência forçada visando a conscientemente atacar determinada população como crime contra a humanidade quando feito em larga escala ou de forma sistemática (ORCHARD, 2016, p. 609). Assim tornou-se possível responsabilizar criminalmente os líderes políticos por tais condutas.

Considerando que uma intervenção militar mal planejada e mal realizada pode trazer mais danos que benefícios, o Brasil através de seu corpo diplomático junto à ONU propôs o conceito de Responsabilidade enquanto Protege (RwP). Este conceito torna o Conselho de Segurança responsável por suas ações e decisões, bem como prevê que a atuação militar só deverá ocorrer quando não for mais possível

medidas políticas e diplomáticas não interventivas. Além disso, segundo a RWP as intervenções militares devem ser transparentes, claras, em seus objetivos (PRATIWI, 2018, p. 103-104).

Segundo a RWP a prevenção e a diplomacia preventiva são os pontos centrais da Responsabilidade de Proteger em razão de sua capacidade de reduzir o risco de ocorrência de atrocidades coletivas (STUENKEL, 2016, p. 624). A China e a Rússia embora fossem integrantes do BRICS¹⁶, não demonstraram grande apoio à ideia Brasileira encabeçada pelo então Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Antonio Patriota. Estes dois membros permanentes do Conselho de Segurança, notórios defensores da soberania, não gostaram da forma imprevisível com a qual o Brasil defendia a soberania e das críticas que fazia ao regime de Assad. Talvez se o Brasil tivesse buscado um maior apoio da Índia e da África do Sul a ideia da Responsabilidade enquanto Protege teria ganho a relevância merecida. O próprio Antonio Patriota após assumir em 2013 o cargo de Representante Permanente do Brasil na ONU deixou sua ideia de lado e nunca mais defendeu a RWP (STUENKEL, 2016).

4.3 RESPONSABILIDADE DE REAGIR

As medidas coercitivas ligadas à responsabilidade de reagir são necessárias quando a prevenção não se mostra eficaz. Tal qual na prevenção, as medidas incluem ações políticas, econômicas, judiciais e, em casos extremos, militares (ICISS, 2001, p. 29). É um entendimento equivocado associar a responsabilidade de reagir apenas à atuação interventiva da comunidade internacional.

É importante lembrar que, conforme disse Annan (1999) a intervenção não pode ser resumida simplesmente ao uso de forças militares. Outras formas de intervenção política, econômica e diplomática são algumas vezes mais eficazes e causam muito menos danos colaterais. Os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas preveem que esta organização deve prevenir o uso da força, utilizando meios pacíficos na solução das disputas e, somente em último caso, deve recorrer ao uso de forças militares (VIETTI; SCRIBNER, 2013, p. 18). Pela leitura do parágrafo 139 dos anais da cúpula mundial de 2005 fica claro que a

¹⁶ O BRICS é um grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

responsabilidade de proteger tem muito mais a oferecer na proteção contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade que apenas a intervenção militar¹⁷ (HEHIR, 2019, p. 36).

As intervenções militares no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003, junto com a fato de o relatório da ICISS de 2001 ter sido muito influenciado pelos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos da América, geraram uma ligação, errônea, mas muito forte, entre a ideia de responsabilidade de proteger e as intervenções humanitárias, militares (HEHIR, 2019, p. 35). Como já exposto a responsabilidade de reagir não se dá apenas com a atuação militar e nem a intervenção amparada na R2P pode ser confundida com as intervenções humanitárias que marcaram a década de 1990 (KALDOR, 2007, *apud* RIBEIRO, 2019, p.205).

Weiss (2007, p. 73 *apud* LEA-HENRY, 2018, p. 555) expõe que a intervenção humanitária é guerra e como tal nem deveria ser utilizado o adjetivo “humanitária” para se referir a tais operações militares. Diferentemente, a R2P abrange também a prestação de auxílio que o próprio estado venha a pedir (ICISS, 2001, p. 17). Consoante o princípio da R2P a intervenção com vistas à proteção dos seres humanos ocorre quando o estado onde estes indivíduos vivem não é capaz de protegê-los ou é ele mesmo o violador dos direitos dessas pessoas (ICISS, 2001, p. 16). Além disso, no âmbito da R2P o debate passa do “direito de intervir”, para a “responsabilidade de proteger” com foco nas necessidades daqueles que estão recebendo o apoio (ICISS, 2001, p. 18).

¹⁷ 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out. (World Summit Outcome Document 2005 *apud* HEHIR, 2019, p. 36)

Ao intervir em um estado estrangeiro para a prestação de auxílio humanitário¹⁸ de vítimas de desastres¹⁹, mesmo que a intenção seja melhorar a observância de direitos humanos daquela população, não deve haver interferência externa na vida política daquele país. Isso caracterizaria um desvio de finalidade e a atuação com base na R2P, como já dito deve sempre ter suas finalidades bem claras (HEINTZE, 2015, p. 317).

A aplicação de sanções, mesmo aquelas que já se caracterizam como sendo responsabilidade de reagir, embora dificultem a interação internacional daquele estado, servindo como forma de estancar o problema, muitas vezes, não são suficientes para impedir que o estado continue praticando atrocidades no âmbito doméstico (ICISS, 2001, p. 29). Assim, em casos extremos e como última medida possível, pode a R2P justificar uma atuação militar coercitiva (BARBOUR *et al*, 2008, p.13).

Em Ruanda, desde antes do início do conflito em 1990 houveram vários alertas precoces e nenhuma medida eficaz foi tomada a tempo de evitar o massacre (ICISS, 2001, p.21), vindo a Comunidade Internacional a atuar apenas em 1994 com a Resolução 929 de 22 de junho de 1994, que mesmo assim não foi aprovada por unanimidade. Em 7 de abril de 1994 o comandante das forças da ONU em Ruanda solicitou autorização para o uso da força com o intuito de proteger a então Primeira Ministra de Ruanda. O pedido foi negado e uma hora depois os soldados de Ruanda invadiram as instalações da ONU e a assassinaram. Todavia, em 9 de abril foi autorizada a utilização de força para a evacuação de belgas e franceses, mas não, para proteger a população de Ruanda. A forma rápida, técnica e logística da evacuação dos estrangeiros deixou patente que estes mesmos soldados poderiam dias antes ter evitado ou pelo menos diminuído os efeitos do genocídio (THAKUR, 2016, p. 99).

Daí a afirmação de Wheeler (2006 *apud* HEHIR, 2012, p. 183) de que a omissão internacional em Ruanda foi mais por falta de vontade que por respeito à soberania do país africano. O caso da Bósnia é outro exemplo de lentidão por parte da Comunidade Internacional, a resolução 770 de 1992 do Conselho de Segurança

¹⁸ Não se pode confundir auxílio humanitário com intervenção humanitária.

¹⁹ Desastre significa uma perturbação séria do funcionamento da sociedade, excluindo-se conflito armado, causando significante e difundida perda humana, material ou destruição do meio ambiente (UN-DOC.A/CN.4/615,para.45 *apud* HEINTZE, 2015, p. 322).

aprovou a atuação neste país, todavia tais medidas só foram levadas a cabo em 1995, três anos depois (RIBEIRO, 2019, p. 206). Tanto em Ruanda quanto em Srebrenica na Bósnia a presença tardia da ONU foi inútil, atuando quase que como mera expectadora dos massacres em curso (HEHIR, 2012, p. 184).

Ruanda demonstrou que não fazer nada para parar um genocídio é inaceitável, mas Kosovo demonstrou que agir militarmente passando por cima da ONU é igualmente inaceitável (THAKUR, 2016, p. 95). Segundo Hurd (2011, p. 294), a prática da intervenção militar localiza-se no limite que divide a legalidade da ilegalidade, podendo pender para qualquer um dos lados conforme o caso concreto. O grande perigo reside exatamente na falta de clareza presente no hiato entre legalidade e legitimidade (STACY, 2005, p. 397).

Considerando que, nas palavras de Lea-Henry (2018, p. 559), a R2P foi a busca de uma solução para a incerteza da intervenção humanitária, o relatório da ICISS (2001, p.32) previu seis critérios que deveriam ser observados nas intervenções militares:

- todas as formas de atuação não interventiva foram pelo menos cogitadas e, caso não utilizadas, tenha sido por análise prévia da ineficácia das mesmas;
- autoridade correta cuja atuação esteja amparada pelo direito internacional;
- justa causa;
- intenções corretas;
- meios proporcionais e
- expectativa razoável de êxito.

A mesma comissão reuniu as justas causas para intervenção militar em dois grupos: grande número de mortes ocorrendo ou na iminência de ocorrer, tenha ou não intuito genocida e que sejam oriundas da ação ou omissão do estado que sofrerá a intervenção; e grande ocorrência de limpeza étnica ou eminência de ocorrer, através de assassinatos, expulsão forçada, terrorismo e estupro. Além do princípio da última alternativa, já abordado, segundo o qual a intervenção militar é a *ultima ratio*, também deve ser observado princípio da proporcionalidade, segundo o qual só se deve recorrer a esta ferramenta quando os benefícios superarem os malefícios (AKIBA, 2020, p. 8).

Admite-se uma ampliação do rol para incluir como justa causa da intervenção amparada na responsabilidade de proteger, os casos em que a população passa fome em razão de colapso estatal e catástrofes ambientais quando o estado não esteja aceitando de forma voluntária a ajuda internacional (ICISS, 2001, p. 33). Um exemplo da necessidade dessa ampliação decorre do fato de que os desastres naturais são uma das grandes causas geradoras de deslocados internos, todavia, por não se enquadrar nos quatro crimes, acabam ficando fora da esfera de aplicação da R2P (COHEN; DENG, 2016, p. 88). Darfur no Sudão foi um exemplo de conflito oriundo da seca que a região passou entre 1984 e 1985, no qual a falta de recursos e degradação ambiental juntos com os conflitos tribais e negligência do governo de Cartum nos anos subsequentes colaborou para um quadro de extrema volatilidade, tendo a Comunidade Internacional atuado apenas em 2006 (GIFKINS, 2016, p. 718). Normalmente nesse caso de ampliação intervenções não militares são mais recomendáveis, mas não é totalmente vetado o recurso à atuação militar em último caso.

Não se admite a intervenção militar com a intenção de mudar fronteiras ou a presença de alternância forçada de poderes políticos dentre os objetivos primários da intervenção (ICISS, 2001, p. 35). Essa preocupação com o uso da Responsabilidade de Proteger como disfarce para intervenções de potências ocidentais foi externada pelo Brasil, Índia e China em relação a resolução 1975 relativa à Costa do Marfim que culminou na deposição de Gbagbo em 2010, embora tal deposição não estivesse expressamente prevista (HUNT, 2016, p. 702).

A Responsabilidade de Proteger teve um papel relevante na Costa do Marfim durante a solução da crise pós eleição de Gbagbo em 2010. A deposição de Gbagbo, embora não constasse de nenhuma das resoluções, decorreu naturalmente de uma combinação de medidas diplomáticas, embargos econômicos e embargos de armas, junto com uma atuação temporal e decisiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas (HUNT, 2016, p. 701). Uma questão interessante na Costa do Marfim foi o papel importante de negociadora desempenhado pela União Africana, que achava melhor negociar a intervir diretamente no país, causando talvez mais prejuízos que benefícios (HUNT, 2016, p. 702).

No caso da Costa do Marfim embora a prevenção não tenha ocorrido, a reação de forma rápida e sem abusos foi exitosa, mostrando que reação nem sempre é sinônimo de intervenção. Muito dessa atuação rápida deve-se à cooperação da

União Africana que por ser uma organização regional conseguiu analisar de forma mais célere e precisa as questões culturais e até geográficas. (HUNT, 2016, p. 707). No Quênia a União Africana também teve papel de destaque na pacificação dos conflitos surgidos com a eleição de dezembro de 2007, afastando a ideia de que a Responsabilidade de proteger seria unicamente uma ferramenta de controle imperialista, demonstrando que até mesmo os próprios países africanos podem e devem exercer a R2P em relação aos seus próprios vizinhos (SHARMA, 2016, p. 750).

Uma das formas de se evitar intenções distorcidas é a exigência de que as intervenções militares sejam sempre realizadas por mais de um país (ICISS, 2001, p. 36). Além disso, como já dito, a R2P exige imparcialidade dos membros do Conselho de Segurança da ONU ao autorizarem intervenções afim de se evitar a utilização do instituto em benefício do interventor (CANNIZZARO, 2015, p. 218).

As resoluções 1970 e 1973 do Conselho de Segurança da ONU de 2011, acerca da Líbia, foram a primeira vez que métodos coercitivos de intervenção foram autorizados com menção expressa a R2P como justificativa (CANNIZZARO, 2015, p. 215; LEA-HENRY, 2018, p. 99). Todavia critica-se a mudança de regime imposta como não sendo uma condição política necessária para a garantia de longo prazo como defendido pelos interventores, mas, uma extrapolação dos objetivos humanitários com vistas a beneficiar estes países (CANNIZZARO, 2015, p. 216). Segundo Gattini (2015, p. 227) dizer que a resolução 1973 foi expressão da R2P significa zombar do instituto. Na Líbia a intervenção militar precipitada fechou as portas para uma possível solução pacífica (PRATIWI, 2018, p. 103). Como bem diz Hehir (2019, p. 40), aqueles que criticam ter sido o insucesso da resolução 1973 na Líbia culpa da responsabilidade de proteger parecem esquecer quantas vezes, antes mesmo de 2001, operações semelhantes fracassaram. Porém a Líbia inaugurou uma nova fase na R2P, a qual, segundo Adams (2016 *apud* HEHIR, 2019, p. 43), não pode ser penalizada por ter sido mal utilizada.

Intervenções militares no âmbito da R2P não devem se desdobrar em guerras de grandes proporções como ocorreria na hipótese de se intervir em uma grande potência militar. Neste caso outras medidas diferentes da intervenção devem ser adotadas (ICISS, 2001, p. 37). Emer de Vattel no século 18 já tinha a preocupação de que durante uma intervenção externa um agente ao invés de pacificar causasse mais conflito (HILPOLD, 2015, p. 87).

4.4 RESPONSABILIDADE DE RECONSTRUIR

A Responsabilidade de Proteger não implica somente em prevenir ou reagir, mas também, na responsabilidade de reconstruir, de forma a proporcionar uma paz durável, promover boa governança e desenvolvimento sustentável. Antes de deixar o país que sofreu intervenção o interventor deve reconstituir a segurança pública e a ordem dessa nação, transferindo progressivamente a responsabilidade para as autoridades locais (ICISS, 2001, p. 39).

O relatório de 2001 da ICISS trouxe uma série de áreas nas quais a Responsabilidade de Reconstruir deveria focar:

- desarmamento e desmobilização de milícias com reintegração dos elementos das forças locais de segurança;
- reconstrução de novas forças armadas seguindo diretrizes focadas nos direitos humanos e sob controle das instituições civis;
- estruturação funcional do ordenamento político e do judiciário;
- garantia de retorno dos refugiados daquele país dando a eles um tratamento justo;
- fim da cultura de impunidade, responsabilizando a todos os que cometeram crimes de guerra, não importando de que lado estavam;
- encorajamento do crescimento econômico com recriação de mercados e desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, em um plano de intervenção militar amparado na R2P é essencial que já na fase pré-intervenção exista um plano de retirada organizada ao final, mesmo que não se tenha um prazo pré-definido (ICISS, 2001, p. 41). A responsabilidade de reconstruir é importante para a prevenção da ocorrência de novos crimes (HUNT, 2016, p. 705), pode se dizer que este viés da R2P fundamenta-se fortemente nos princípios da responsabilidade de prevenir como forma de evitar que voltem a ocorrer os mesmos problemas. No exercício da responsabilidade de reconstruir é mister cautela no sentido de evitar a perpetuação de um sistema no qual a justiça pende para o lado do vencedor. Isto poderia ser o estopim para levar o país de volta aos mesmos problemas que ocasionaram o conflito (HUNT, 2016, p. 706).

Segundo Annan (1999) o pós-guerra ou intervenção exige tanta habilidade, sacrifício e recursos quanto a guerra e a intervenção em si. O papel da comunidade internacional é promover a aproximação dos lados opostos encorajando a cooperação mútua em prol do país. As melhores reconciliações não são aquelas que ocorrem nas altas mesas de negociação ou decorrentes de decisões judiciais, mas, aquelas que ocorrem no seio da própria sociedade (ICISS, 2001, p. 39).

Como dito ao falar sobre soberania suspensa no capítulo acerca da soberania como responsabilidade, o estado ou a organização interventora assume o papel de soberano perante aquele país no qual intervêm e como isso assume também as responsabilidades perante aquela população. Não é crível que numa intervenção amparada na R2P o estado interventor ao assumir a soberania queira defini-la pela concepção absoluta tão criticada. Por este motivo o interventor é responsável pelo bem esta da população que sofre a intervenção, o a ideia da Responsabilidade enquanto Protege que foi infelizmente deixada de lado tinha foco nisto.

As Missões de Construção de Paz (*Peacebuilding*) entraram para o vocabulário das Nações Unidas em 1992 com a publicação de “*An Agenda for Peace*”, sendo definida como ações de identificação e estruturas de apoio que visam a fortalecer e solidificar a paz mundial, evitando assim o ressurgimento de conflitos. Estas missões são mais completas e multifacetadas que as antigas Missões de Manutenção da Paz (*Peacekeeping*) do período da Guerra Fria. Elas envolvem a desmobilização de tropas, auxílio na elaboração de uma nova Constituição, treinamento de policiais e juízes, acompanhamento de eleições e da formação dos novos governos, prestação de suporte nos serviços básicos sanitários e de saúde, mecanismos de justiça transitória como comissões da verdade e reformas econômicas, dentre outras políticas (PARIS, 2016, p. 510).

As Missões de Construção de Paz estão diretamente ligadas à responsabilidade de reconstruir. Embora elas sejam diferentes da Responsabilidade de Proteger, não são isoladas como pode parecer à primeira vista. A primeira conexão decorre do fato de que os quatro crimes justificadores da Responsabilidade de Proteger são mais comuns em ambientes de conflito. (PARIS, 2016, p. 509). Além disso, a Responsabilidade de Proteger e Missões de Construção de Paz além de adotarem basicamente as mesmas medidas, ambas têm como objetivo maior, evitar os conflitos (PARIS, 2016, p. 511).

O caos deixado na Líbia após a intervenção naquele país demonstra o perigo de não reconhecer a conexão entre a R2P e Missões de Construção de Paz (PARIS, 2016, p. 518). E a comunidade internacional parece não ter aprendido a lição, ações como a retirada desordenada e abrupta das tropas estrangeiras do Afeganistão 2021 são inadmissíveis sob a luz da responsabilidade de proteger, notadamente a responsabilidade de reconstruir.

A visão adotada desde a Assembleia Geral da ONU de 2005 pelos órgãos decisórios da ONU e pelas grandes potências de separar as Missões de Construção de Paz da responsabilidade de proteger para reduzir a responsabilidade deles não é mais admissível. A citada assembleia simplesmente distorceu o que a ICISS previu em 2001, reduzindo a R2P a prevenção e reação (PARIS, 2016, p. 519).

Todavia, existem também casos de boa aplicação da responsabilidade de reconstruir, pode se citar o da Costa do Marfim, no qual a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI) atuou em cooperação com as autoridades nacionais daquele país na prestação de assistência humanitária, reforma, reconstrução e reestruturação da força policial, bem como na reforma do poder judiciário e reestabelecimento das instituições penais (HUNT, 2016, p. 705).

4.5 OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A R2P

A R2P não é aplicável unicamente de forma preventiva e nem somente depois de a violação ter se concretizado. Ela serve, segundo Hehir (2019, p. 48), para todos os tempos, conforme se viu nos tópicos anteriores. Garwood-Gowers (2013, p. 82 *apud* LEA-HENRY, 2018, p. 559) expõe que a responsabilidade de proteger foi uma resposta da comunidade internacional às atrocidades contra direitos humanos da década de 1990 e, como diz Evans (2012 *apud* LEA HENRY 2018, p.559), a ineficácia das medidas até então adotadas.

Os termos segurança humana, soberania responsável e responsabilidade de proteger se relacionam, mas não se confundem sendo a ideia de soberania responsável mais flexível que a R2P (Bellamy, 2015, p.38). O risco de uma interpretação extensiva da aplicação da responsabilidade de proteger está diretamente ligado ao poder que a mesma concede aos países estrangeiros de intervirem em outro país, eventualmente, até mesmo antes da autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Segundo Hehir (2019, p. 19) a R2P tem

sido cooptada para uso egoístico de instituições e estados, todavia este não é um problema exclusivo dessa norma e nem foi ela a primeira a passar por isso.

De acordo Heintze (2015, p. 315) em 2008 por ocasião do ciclone Nargis em Myanmar, vendo que o governo daquele país quedava inerte o Conselho de Segurança da ONU falhou ao não atuar com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Então a França invocou a R2P para poder prestar assistência humanitária naquele país, mesmo contra a vontade do governo local (HEINTZE, 2015, P. 315). A responsabilidade de proteger em casos extremos permite até que um país atue antes mesmo de receber autorização do CSNU, todavia este estado deve ter suas condutas analisadas de forma posterior e, se for o caso, deve ser responsabilizado pelos excessos que cometer.

Para Oellers-Frahm (2015, p. 204) a adoção da resolução 2139 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa à Síria, em 22 de fevereiro de 2014 foi um exemplo de aplicação correta da Responsabilidade de Proteger. Esta resolução focava apenas nos aspectos humanitários, não autorizando qualquer sanção ou atuação militar estrangeira, mas exigindo que a Síria permitisse acesso irrestrito à assistência humanitária e colocasse um fim às violências contra direitos humanos que vinha cometendo. Como o governo sírio ignorou a resolução 2139, o mesmo Conselho de Segurança editou a resolução 2165 autorizando que as agências humanitárias atuassem na Síria independente de autorização do governo local, sem que isso caracterizasse desrespeito à soberania (ORCHARD, 2016, p. 613). Ou seja, foi cumprida a resolução 46/182 de 1991 da Assembleia Geral das Nações Unidas, segundo a qual a atuação humanitária, além de seguir os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade, deve sempre buscar o consenso do estado afetado e, se possível, garantir a ele papel primário na organização e coordenação da assistência humanitária em seu território (ORCHARD, 2016, p. 606).

A resolução 2139 pode até ser alvo de críticas por ser branda demais e por não ter poder coercitivo, mas esse problema não é exclusivo da Responsabilidade de Proteger, abrange o Direito Internacional como um todo. Conforme explica Luban (2013), em razão da falta de poder coercitivo, normalmente o Direito Internacional precisa recorrer ao “*shaming*”, vexame público, como forma de resposta ao estado que o descumpra. Sendo esta uma das críticas dos realistas jurídicos, segundo os quais um Direito sem ferramenta coercitiva não é um Direito.

Desde o início da crise na Síria em 2011 o então Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, pedia ao Conselho de Segurança autorização para uma ação coletiva naquele país e não obtinha êxito (HEHIR, 2019, p. 45). Entre 2011 e 2016 a China e a Rússia utilizaram quatro vezes o poder de veto contra resoluções do Conselho de Segurança relativas à Síria, ainda que nenhuma destas fizesse menção a intervenções militares (STUENKEL, 2016, p. 625). Assim sendo, o importante é que nas resoluções 2139 e 2165 a China e a Rússia não utilizaram seu poder de veto que costumeiramente usam quando acreditam poder ocorrer na Síria o mesmo que ocorreu Líbia. Sem considerar possíveis interesses comerciais chineses e russos na Síria, é uníssono e não se pode discordar que a atuação na Líbia, enquanto suposta aplicação da responsabilidade de proteger, foi um fracasso. Um dos grandes problemas encontrados na Síria deve-se ao fato de que, enquanto é pacífica a aplicação da R2P nos casos em que o estado claramente comete atrocidades em massa contra os direitos humanos, na hipótese de simples guerra civil interna é ambígua essa possibilidade (MOMAMI; HAZAK, 2016, p. 905).

Schefer e Cottier (2015, p. 140) entendem que a limitação aos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade foi instrumento útil para implementação da responsabilidade de proteger, mas que já está no momento de se discutir a expansão para outras questões de segurança humana como foi sugerido pelos próprios relatores da ICISS 2001. O princípio da preocupação comum é um bom filtro para a expansão da R2P afim de evitar uma possível banalização (SCHEFER; COTTIER, 2015, p. 142).

Lindsey Kingston sugeriu que a R2P fosse aplicada também a situações de crises migratórias e econômicas, mesmo sem a configuração clara de ocorrência de atrocidades ligadas aos Direitos Humanos (BELLAMY, 2015, p.44). Para Oeller-Frahm (2015, p. 187) um dos fundamentos para atuação da comunidade internacional junto ao Haiti e à Somália foi o fluxo de refugiados oriundos desses países. É importante lembrar que a responsabilidade de garantir a segurança dos refugiados é dos países que os recebem nos termos da convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, todavia, consoante a resolução nº 58 de 1987 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR – UNHCR) a segurança destes indivíduos é também uma preocupação de toda a comunidade internacional (UNHCR, 2006, p. 71).

A busca pela identificação precoce dos países que estão potencialmente em crise não é um julgamento desses países, mas parte essencial do exercício da diplomacia preventiva com o objetivo de ajudar esses países a não entrarem na crise (UNDP, 1994, p.38). A atuação preventiva amparada na R2P pode ser uma ferramenta útil para se evitar uma crise emigratória em um país vizinho (ICISS, 2001, p. 72). O genocídio de Ruanda, por exemplo, ocasionou a fuga de mais de 2 milhões de pessoas que buscaram refúgio nos países vizinhos (THAKUR, 2016, p. 99).

A R2P está diretamente ligada à cooperação internacional e ao princípio do “burden sharing”. Todos os países, mesmo os desenvolvidos possuem problemas cuja solução depende de cooperação internacional. Os países mais pobres sofrem com problemas econômicos graves que geram fluxos migratórios que normalmente sobrecarregam seus vizinhos não economicamente desenvolvidos, trazendo um problema maior para estes. Enquanto isto os países desenvolvidos sofrem com problemas como tráfico de drogas e terrorismo. Ou seja, de forma isolada nenhum desses problemas será solucionado (ICISS, 2001, p. 72).

Segundo Bellamy (2011. P. 4 *apud* LEA-HENRY, 2018, p. 566) nenhum estado quer arcar com os custos de proteger cidadãos estrangeiros, se o faz, é por necessidade. Infelizmente, muitas vezes a comunidade internacional escolhe onde agir muito mais preocupada com seus próprios interesses do que com o grau de ameaça. A ONU, por exemplo, gastou e agiu muito mais no Kosovo por estar no continente europeu do que em Serra Leoa que está no continente africano, mesmo o problema no país africano tendo sido mais grave se analisado o número de pessoas ameaçadas. O slogan “soluções africanas para problemas africanos” acaba servindo para demonstrar o desinteresse da ONU e das grandes potências pelos problemas daquele continente (SMILIE, 2006, p. 22). Quando se analisa a atuação da ONU em relação à Venezuela, vemos que o desinteresse quanto à África também abrange a América do Sul.

Conforme explica Franceschet (2006, p. 36) quando a segurança humana foca exclusivamente nas intervenções humanitárias, são colocadas de lado as causas mais significativas de insegurança humana, como pobreza e desigualdade social. Com fulcro na responsabilidade de proteger, o enfoque maior em medidas preventivas como a regulação de armamentos, além de mais eficaz na garantia da segurança humana, não traz o risco às vidas humanas oriundos das intervenções

militares (VON TIGERSTROM, 2007, p. 203). A comunidade internacional ao invés de aprender com os erros cometidos desde o genocídio de Ruanda em 1994, segundo Hehir (2019, p. 46), parece em alguns momentos estar mais inapta ainda para uma atuação precoce e isso precisa ser mudado. Darfur em 2003, foi um problema oriundo da inação da Comunidade Internacional como um todo no que tange à Responsabilidade de Proteger. A falha na aplicação prática da R2P como ferramenta de solução da tensão entre soberania e direitos humanos se deve mais à intransigência de alguns integrantes do Conselho de Segurança das Nações Unidas de aceitarem uma relativização do conceito de soberania de soberania que ao conceito de Responsabilidade de Proteger em si.

O fim da guerra fria pode ter destravado o Conselho de Segurança das Nações Unidas como afirma Ribeiro (2019, p. 204) e isto pôde abrir caminho para a implementação de novos conceitos no Direito Internacional. A Responsabilidade de Proteger é um destes conceitos com a capacidade de aproveitar o fim da bipolarização trazida pela queda do muro de Berlin. Todavia é importante que não se perca esta oportunidade, pois enquanto há mais de trinta anos atrás o muro que simbolizava a bipolaridade EUA x URSS caiu no ocidente, uma muralha milenar está se fortalecendo no oriente e pode vir a ser um novo divisor mundial.

5 CONCLUSÃO

A migração forçada é aquela onde a decisão de sair de onde vive não é decorrência da livre escolha do emigrante, todavia, conforme exposto, a identificação do elemento voluntariedade na decisão de emigrar não é uma tarefa de baixa complexidade. O simples fato de o emigrante poder escolher entre emigrar ou não é insuficiente para identificar a sua voluntariedade. Uma escolha só é voluntária quando existem alternativas viáveis de escolha. Escolher entre viver ou morrer ou viver em condições indignas não é uma ação voluntária.

A importância de buscar a prevenção na ocorrência da emigração decorre do fato de que a maioria dos emigrantes forçados são expostos a grandes riscos e condições indignas durante a migração, sendo recebidos na maioria das vezes por países não desenvolvidos que já possuem graves problemas com suas populações e que ainda passam a ter responsabilidades com estes imigrantes forçados. Não é incomum vermos países que antes eram receptores de imigrantes forçados como Venezuela e Síria, tornarem-se origem de emigrantes forçados anos depois. Frise-se que todo ser humano tem o direito fundamental de viver dignamente no local onde possui suas raízes e elos familiares se assim desejar.

Quando se fala em prevenir a emigração forçada não existe a ambição de extingui-la, tampouco se cogita dificultar ou impedir o acolhimento dos migrantes forçados. O que se objetiva combater são as causas dessas emigrações de forma a garantir que os indivíduos possam realmente escolher de forma livre e voluntária se desejam migrar ou permanecer vivendo em seu país, com condições dignas e direitos humanos respeitados.

Em 1994 o relatório do *United Nations Development Program* aprofundou a análise do conceito de Segurança Humana que já havia mencionado no relatório do ano anterior. Este aprofundamento consistiu em dividir a segurança humana para fins didáticos em sete seguranças: econômica, alimentar, saúde, meio ambiente, individual, coletiva e política. Através dessa análise particionada de forma mais didática foi possível criar um sistema de alertas precoces da ocorrência de problemas de insegurança humana.

A história demonstrou que países como o Iraque e Somália, anos antes de entrarem em profundas crises deram alertas precoces de insegurança humana,

principalmente inseguranças políticas. Além disso a insegurança humana é a maior razão de emigrações forçadas, por isso, se forem combatidas as inseguranças humanas, por conseguinte se evitará que pessoas sejam obrigadas a deixar seus países em busca de condições dignas de vida.

Após delimitado que a prevenção da emigração forçada é consectário lógico da garantia da segurança humana, é necessário analisar como a comunidade internacional pode agir para garantir a segurança humana de indivíduos dentro dos limites de seus países sem que isso caracterize um desrespeito à soberania. Como destacado na dissertação, a soberania não pode mais ser interpretada como uma proteção absoluta do soberano, mas dever ser entendida como uma responsabilidade do estado para com seus cidadãos. Não existe predomínio da soberania estatal sobre a soberania individual.

A soberania é importante e deve ser preservada em prol da paz mundial, todavia, precisa ser reinterpretada com base na segurança humana e na garantia dos direitos humanos dos indivíduos. A soberania como responsabilidade é a base sobre a qual se articula a responsabilidade de proteger da comunidade internacional.

A responsabilidade de proteger (R2P) não pode ser confundida com as intervenções humanitárias, sendo mais ampla e mais complexa. A R2P deve focar primordialmente no aspecto preventivo, utilizando a segurança humana como objetivo colimado e sistema de alerta precoce. Não sendo possível a prevenção é necessária a reação, interventiva ou não. Mesmo sendo interventiva, a intervenção militar deve ser a última opção, pois os efeitos colaterais podem agravar o problema ao invés de solucionar.

O viés mais importante da responsabilidade de proteger é a responsabilidade de reconstruir, pois será através do apoio da comunidade internacional na reconstrução que se evitará novos problemas relacionados à segurança humana. Neste ponto, é importante a comunidade internacional propiciar condições básicas para aquela nação desenvolver-se e caminhar por suas próprias pernas, garantindo assim que os cidadãos encontrarão em seu próprio país as condições de vida dignas que muitas vezes buscam em outros países.

Muitos dos problemas atribuídos à R2P não são realmente relativos ao conceito em si, mas, devido à má aplicação do mesmo pela comunidade internacional. Os casos de insucessos atribuídos à responsabilidade de proteger como a Líbia foram decorrência da incorreta utilização deste princípio e conceito.

A R2P tem potencial para reduzir muito os casos de insegurança humana e com isso, as migrações forçadas. Todavia esse potencial depende de decisões políticas das grandes potências que muitas vezes colocam seus interesses econômicos acima dos direitos humanos. As organizações regionais como a União Africana têm sido grandes aplicadoras da responsabilidade de proteger por terem uma relação mais próxima e horizontal com aqueles países nos quais atuam. Assim sendo, o fortalecimento das organizações regionais é um passo importante no sentido de se aplicar corretamente a R2P.

6

BIBLIOGRAFIA

AKIBA, Okon. Introduction: preventive diplomacy in theory and practice. In: AKIBA, Okon (ed.). **Preventive Diplomacy, Security, and Human Rights in West Africa**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2020. p. 1-43.

ANNAN, Kofi. **Two Concepts of Sovereignty**. The Economist. New York, NY. 18 set. 1999. Disponível em: <https://www.economist.com/international/1999/09/16/two-concepts-of-sovereignty>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BARANGER, Denis. The apparition of sovereignty. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (ed.). **Sovereignty in Fragments: the past, present and future of a contested concept**. New York, NY: Cambridge University Press, 2010. Cap. 2. p. 47-63.

BARBOUR, Brian; GORLICK, Brian. **Embracing the “Responsibility to Protect”**: a repertoire of measures including asylum for potential victims. Genebra: UNCHR, 2008, Research Paper n. 159.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect: a wide or narrow conception? In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm Of International Law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 38-59.

BOUTELLIS, Arthur. The Democratic Republic of Congo. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 39. p. 734-749.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace keeping**. New York, NY: United Nations, 1992. 53 p.

CAMILLERI, Joseph. Sovereignty Discourse and Practice: past and future. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 33-49.

CANIZZARO, Enzo. Responsibility to protect and the Competence of UN Organs. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 207-218.

CHIMNI, B. S. **The Birth of a 'Discipline': from refugee to forced migration studies**. Journal of Refugee Studies, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 11-29, 5 dez. 2008. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fen051>.

COHEN, Roberta; DENG, Francis M.. Sovereignty as Responsibility: building block for R2P. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 5. p. 74-93.

DE VARENNES, Fernand. R2P and the Protection of the Minorities. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 274-292.

DEDERER, Hans-Georg. 'Responsibility to Protect' and 'Functional Sovereignty'. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility To Protect (R2P): A New Paradigm Of International Law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 156-183

DENG, Francis M. *et al.* **Sovereignty as Responsibility: conflict management in africa.** Washington, Dc: The Bookings Institution, 1996. 265 p.

DONAT, Mirian. Notas sobre a voluntariedade das ações a partir de Wittgenstein. **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, PR, v. 30, n. 50, p. 503-521, maio / agosto 2018. Quadrimestral.

DOUZINAS, Costas. Speaking Law: On Bare Theological and Cosmopolitan Sovereignty. In: Anne Orford (ed.) **International Law and its Others.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. P. 35-56.

ERDAL, Marta Bivand; OEPPEN, Ceri. Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S.L.], v. 44, n. 6, p. 981-998, 18 out. 2017. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183x.2017.1384149>

FRANCESCHET, Antonio. Global Legalism and Human Security. In: MACLEAN, Sandra J.; BLACK, David R.; SHAW, Timothy M. (ed.). **A Decade of Human Security: global governance and new multilateralism.** Hampshire, UK: Ashgate Publishing Limited, 2006. Cap. 3. p. 31-37.

FERRIS, Elizabeth G. **The Politics of Protection: the limits of humanitarian action.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011. 359 p.

GATTINI, Andrea. Responsibility to Protect and the Responsibility of International Organizations. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 219-236.

GIACOIA Jr, Oswaldo. **Sobre Direitos Humanos na Era da Bio-Política.** Kriterion, Belo Horizonte, MG, n. 118, p. 267-308, dez. 2008.

GIFKINS, Jess. Darfur. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim. **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect.** Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 38. p. 717-733.

GLANVILLE, Luke. Sovereignty. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect.** Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 9. p. 151-166.

HEHIR, Aidan. **The Responsibility to Protect: rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention.** New York, NY: Palgrave Macmillan, 2012. 301 p.

HEHIR, Aidan. **Hollow Norms and the Responsibility to Protect**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2019. 257 p.

HEINTZE, Hans-Joachim. Responsibility to Protect and the Protection of Persons in the Event of Disasters. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 309-328.

HILPOLD, Peter. R2P and Humanitarian Intervention in a Historical Perspective. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility To Protect (R2P): A New Paradigm Of International Law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 60-122.

HUDSON, Wayne. Fables of Sovereignty. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 19-31.

HUNT, Charles T. Côte D'Ivoire. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. p. 693-716.

HURD, Ian. **Is Humanitarian Intervention Legal? The Rule of Law in a Incoherent World**. Ethics and International Affairs, V. 25, n. 3, 2011. p. 293-313. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/is-humanitarian-intervention-legal-the-rule-of-law-in-an-incoherent-world/FC7958042138FAA626E2A6715B6FCDD6/core-reader#> Acesso em 20/SET/2020

ICISS, International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**: report of the international commission on intervention and state sovereignty. Ottawa, ON: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

JOLLY, Stellina; AHMAD, Nafees. **Climate Refugees in South Asia**: protection under international legal standards and state practices in south asia. Cingapura: Springer, 2019. 288 p.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, JUN/2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-4322010000100013&lng=en&nrm=iso Acesso em 10/MAR/2021. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013>.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios da Proteção aos Refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, 2014.

LABONTE, Melissa. R2P's Status as a Norm. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, Uk: Oxford University Press, 2016. p. 133-150.

LEA-HENRY, Jed. **The Responsibility to Protect (R2P) and the Problem of Political Will**. Polish Political Science Yearbook, [S.L.], v. 47, n. 3, p. 553-570, 30 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.15804/ppsy2018308>.

LEWIS, Malea; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh. Introduction. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 1-15.

LIAO, S. Matthew. Human Rights as Fundamental Conditions for a Good Life. In: CRUFT, Rowan; LIAO, S. Matthew; RENZO, Massimo (ed.). **Philosophical Foundations of Human Rights**. New York, NY: Oxford University Press, 2015. Cap. 3. p. 79-100.

LISCHER, Sarah Kenyon. Conflict and Crisis Inducted Displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al* (org.). **The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies**. [New York, NY]: Oxford University Press, 2014. p. 317-329.

LUBAN, David. Human Rights Pragmatism and Human Dignity. In: RENZO, Massimo; CRUFT, Rowan; LIAO, Matthew (ed.). **Philosophical Foundations of Human Rights**. Oxford University Press Forthcoming, 2013.

LUI, Robyn. State Sovereignty and International Refugee Protection. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 151-167.

MACLEAN, Sandra J.; BLACK, David R.; SHAW, Timothy M. **A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms**. Grã Bretanha: 2006.

MARTIN, Mary; OWEN, Taylor. The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. **International Affairs**, [S.L.], v. 86, n. 1, p. 211-224, jan. 2010. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00876.x>.

MATOS, Ana Carolina Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da cop 21? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, Df, v. 13, n. 2, p. 52-77, 6 nov. 2016. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v13i2.3931>.

MOMAMI, Bessma; HAKAK, Tanzeel. **Syria**. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, Uk: Oxford University Press, 2016. Cap. 48. p. 895-910.

OELLERS-FRAHM, Karin. Responsibility to Protect: any new obligations for the security council and its members? In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility To Protect (R2P): A New Paradigm Of International Law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 184-206.

ONU. Convenção Internacional nº 2545, de 28 de julho de 1951. **Convenção Relativa Ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: ACNUR, v. 189, p. 137. Série Tratados da ONU. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 jun. 2021.

ORCHARD, Phil. Responding to Forced Displacement as a Mass Atrocity Crime. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 32. p. 605-619.

OTTONELI, Valeria; TIZIANA, Torresi. When is Migration Voluntary? **International Migration Review**, Nova York, vol. 4, n. 4, 2013, 783-813. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/imre.12048> Acesso em 01/FEV/2021.

OWEN, Taylor. Human Security: a contested contempt. In: BURGESS, J. Peter (ed.). **The Routledge Handbook of New Security Studies**. New York, NY: Routledge, 2010. Cap. 5. p. 39-49.

PARIS, Roland. The Blurry Boundary Between Peacebuilding and R2P. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. p. 509-523.

PRATIWI, Fadhila Inas. Lessons Learned from Responsibility to Protect (R2P) in Libya. **Journal Global & Strategis**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 97, 12 jan. 2018. Universitas Airlangga. <http://dx.doi.org/10.20473/jgs.11.2.2017.97-107>.

RACHWANI, Mostafa; DOHERTY, Ben. **Novak Djokovic: refugees hope tennis star's hotel detention will cast light on their 'torture': "we came for safety, not to play tennis"**. refugees and asylum seekers speak out against their harsh treatment. 'We came for safety, not to play tennis'. Refugees and asylum seekers speak out against their harsh treatment. 2022. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/australia-news/2022/jan/07/novak-djokovic-refugees-hope-tennis-stars-hotel-detention-will-cast-light-on-their-torture>. Acesso em: 08 jan. 2022.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2011.

REIKE, Rubens. Conflict Prevention and R2P. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. p. 581-603.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A. *Soberania e responsabilidade internacional humanitária: avaliando o processo de ajuste normativo no âmbito da ONU*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 30, p. 199-234, dez. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220193006>.

SAIKAL, Amin. Westphalian and Islamic Concepts of Sovereignty in Middle East. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 73-81.

SEHOVIC, Annamarie Bindenagel. **Reimagining state and human security beyond borders**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2018.

SCHEFER, Krista Nakavukare; COTTIER, Thomas. Responsibility to Protect (R2P) and the Emerging Principle of Common Concern. In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law**. Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 123-142.

SHARMA, Serena K.. Kenya. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim. **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 40. p. 751-767.

SIMPSON, Gerry. The Guises of Sovereignty. In: JACOBSEN, Trudy; SAMPFORD, Charles; THAKUR, Ramesh (ed.). **Re-envisioning Sovereignty: the end of Westphalia?** Hampshire, UK: Ashgate, 2008. p. 51-69.

SMILIE, Ian. Whose Security? innovation and responsibility, perception and reality. In: MACLEAN, Sandra J.; BLACK, David R.; SHAW, Timothy M. (ed.). **A Decade of Human Security: global governance and new multilateralisms**. Hampshire, UK: Ashgate Publishing Limited, 2006. Cap. 2. p. 20-30.

SKINNER, Quentin. The sovereign state: a genealogy. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (ed.). **Sovereignty in Fragments: the past, present and future of a contested concept**. New York, NY: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1. p. 26-46.

STACY, Helen. Relational Sovereignty. In: **ASIL ANNUAL MEETING**, 99., 2005, S.I.. ASIL Proceedings. [S.L.]: Cambridge University Press, 2005. p. 396-400.

STOLL, Peter-Tobias. The Responsibility to Protect: one-time incentive or lasting advancement for international law? In: HILPOLD, Peter (ed.). **The Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm Of International Law?** Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 143-155.

STUENKEL, Oliver. Responsibility While Protecting. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 33. p. 620-637.

TADJBAKISH, Shahrbanou. **Human security twenty years on**. Noruega: Noref, 2014. 7 p. Expert Analysis. Disponível em: <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Human-security-twenty-years-on>. Acesso em: 09 out. 2021.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations Peace and Security: from collective security to the responsibility to protect**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006. 388 p.

THAKUR, Ramesh. Rwanda, Kosovo, and the International Commission on Intervention and State Sovereignty. In: BELLAMY, Alex J.; DUNE, Tim (ed.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. Cap. 6. p. 94-113.

TURTON, David. **Conceptualizing Forced Migration**. RSC Working Paper n° 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October 2003, p. 10-11. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp12-conceptualising-forced-migration-2003.pdf> Acesso em: 10/MAR/2021

UNDP, United Nations Development Program. **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994> Acesso em 20/SET/2020

UNHCR-ACNUR. **Período de monções ameaça refugiados Rohingya em Bangladesh**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/05/28/periodo-de-moncoes-ameaca-refugiados-rohingya-em-bangladesh/>. Acesso em: 28 maio 2021.

UNHCR. **Addressing Refugee Security**. The State of The World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium. New York: Oxford University Press, 2006. P. 63-87. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4dc1a89/state-worlds-refugees-2006-human-displacement-new-millennium.html>. Acesso em 20/SET/2020.

VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2004. 685 p. Tradução de Vicente Marotta Rangel.

VIETTI, Francesca; SCRIBNER, Todd. Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective. **Journal on Migration and Human Security**, vol. 1, no. 1, Mar. 2013, p. 17-31, doi:10.1177/233150241300100102.

VON TIGERSTROM, Barbara. **Human Security and International Law: prospects and problems**. Portland: Hart Publishing, 2007. 254 p.

WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London, Uk: Earthscan, 2009. 302 p.

YANNIS, Alexandros. The Concept of Supended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics. **European Journal of International Law**, [S.I.], v. 13, n. 5, p. 1037-1052, 2002. Disponível em: <http://www.ejil.org/archive.php?issue=33>. Acesso em: 16 set. 2021.