

SECURITIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: SEGURANÇA HUMANA E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PARA TODOS?

Etienne Vilela Marroni¹
Flávia Rodrigues De Castro²
Alexandre Rocha Violante³

RESUMO

Este artigo discute como processos de securitização, em especial no que se refere à temática do meio ambiente, se desenvolvem de maneira parcial e limitada tendo em vista as articulações de poder e status na arquitetura do sistema internacional. Para tanto, leva-se em consideração o corpo teórico desenvolvido no contexto dos anos 1990, com a evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Já no campo prático, há que se considerar que, nas últimas décadas, diversos Estados estiveram envolvidos em uma maior dinâmica de proteção e resolução de problemas ambientais que afetam seus cidadãos e seus territórios, fazendo uso de conceitos como Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger a fim de justificar ações políticas. No entanto, as novas responsabilidades imputadas à 'comunidade internacional' não alcançaram o grau de universalidade que os conceitos per se pressupõem. Nesse sentido, a presente discussão busca evidenciar que, em um cenário semelhante de desastres ambientais, os Estados "frágeis" e os Estados "falidos" costumam sofrer sanções substantivas das Nações Unidas, incluindo intervenções humanitárias, em contraposição à inércia relativa aos Estados que apresentam recursos de poder no sistema internacional. As conclusões corroboram a chamada "harmonia de interesses", termo discutido por Edward Carr há mais de 70 anos, e que continua sendo aplicada em boa parte da evolução normativa internacional pelas grandes potências sistêmicas.

Palavras-chave: Securitização; Meio Ambiente; Segurança Humana; Responsabilidade de Proteger.

¹ Doutora. Professora da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul (RS), Brasil. etivm@terra.com.br

² Doutoranda. Pesquisadora na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC), Rio de Janeiro, Brasil. flaviacastro.uff@gmail.com

³ Mestre. Professor colaborador no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. rochaviolante@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Novas abordagens sobre Segurança Internacional e processos de ampliação da agenda de segurança têm se destacado nos estudos da área, assim como nas práticas e políticas conduzidas pelos Estados. Nesse cenário, conceitos como a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger demonstram a emergência de uma nova concepção de soberania, compreendida, cada vez mais, como responsabilidade, que ampliou, significativamente, os deveres do Estado em relação a sua população, enfatizando a noção de soberania popular. Assim, tendo em mente a evolução de um contexto teórico e normativo, a discussão proposta pelo artigo será iniciada a partir da análise do novo cenário que emerge no campo da Segurança Internacional com o fim da Guerra Fria e com o despontar de novos conceitos, uma vez que tais eventos trazem, para o centro dos debates, a atuação, dos Estados em uma nova proposta de arquitetura do Sistema Internacional. A partir de uma contextualização e discussão teórica, propõe-se uma análise situada e pontual sobre respostas estatais conduzidas nesse ambiente normativo, voltado à segurança dos seres humanos. Para tanto, serão analisados dois casos distintos, envolvendo questões ambientais em que os conceitos de Segurança Humana e de Responsabilidade de Proteger foram colocados à prova: o terremoto do Haiti, ocorrido em 2010, e o furacão Katrina nos Estados Unidos da América (EUA), em 2005.

A análise proposta insere-se em uma preocupação sobre as populações que compõem as estruturas estatais e, ainda assim, encontram-se desprotegidas em meio à organização do Sistema Internacional em Estados soberanos que, apesar da incorporação do discurso humanitário, preservam seus interesses e prerrogativas de gerenciamento e controle das populações em seus territórios. Assim, é possível afirmar que a presente proposta de reflexão e questionamento encontra sua relevância baseada em dois eixos principais: a) o momento atual presencia o crescimento de teorias que pleiteiam a necessidade da análise de ameaças mais abrangentes à segurança estatal e de novos sujeitos políticos, além do Estado, a serem protegidos; e b) a articulação de novos conceitos teóricos é acompanhada por um movimento na prática e política da Segurança Internacional, com discussões em comissões ad hoc e com novas propostas para a solução de crises (VIOLANTE, 2017b). Nesse sentido, tal discussão abre caminho para

reflexões sobre um debate mais amplo nas Relações Internacionais, sobre a importância do contexto normativo internacional para o comportamento dos atores. Cabe refletir, então, sobre normas e comportamentos potencialmente variados e conflitantes, que envolvem articulações entre narrativas sobre autoridade e controle estatais sobre territórios e suas populações, bem como compromissos e responsabilidades de proteção dos seres humanos e possibilidades de intervenções para fins humanitários.

As novas formas de pensar a Segurança Internacional, com um discurso voltado para as questões que ameaçam os indivíduos, independentemente de sua inserção em determinado Estado, oferecem alguns constrangimentos no que tange à soberania estatal. A partir da mobilização de conceitos, como a Responsabilidade de Proteger, a mobilização da chamada comunidade internacional para garantir normas internacionais de proteção humanitária dos indivíduos ao redor do planeta torna-se uma potencial ameaça aos modos tradicionais de imaginar a associação política soberana. Porém, não se trata de afirmar que a soberania do Estado é um conceito ultrapassado ou em vias de desaparecer, mas sim de questionar as novas possibilidades de aplicação desse mesmo conceito desde uma perspectiva humanitária. Nesse sentido, a perspectiva, aqui exposta, abre espaço para análise de novos paradigmas de segurança que, ao estarem interessados em lidar com questões transcendentais às prerrogativas estatais, ajudam a transformar, também, o modo como a soberania é percebida, contribuindo para o levantamento de um debate assertivo não somente sobre princípios organizadores das Relações Internacionais, mas como normas são postas em prática pelos Estados.

ENTRE O ESTADO, O HUMANO E A IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES:

REVISITANDO CONCEITOS

Tendo em vista a chamada evolução dos Estudos de Segurança Internacional, com o desenvolvimento do campo da Segurança, de modo a abarcar novos temas e agendas para fins de gerenciamento e controle, pretende-se abordar, aqui, parte dos debates sobre a segurança estatal (ou nacional), a segurança humana e a Responsabilidade de Proteger – conceitos que se apresentam como cruciais para a análise de alguns

processos de securitização. Apesar da complexidade e amplitude da tarefa analítica, considera-se, para fins de exposição didática, a necessidade de delimitar uma discussão teórica sucinta sobre a evolução do campo da Segurança Internacional, salientando as principais questões a perpassar o desenvolvimento desses novos conceitos teóricos e sua devida contextualização.

Na década de 1990, o campo dos Estudos de Segurança Internacional testemunhou uma alteração significativa, referente a sua composição analítica, política e normativa, com o repensar da agenda “estadocêntrica” tradicionalista, em direção a uma nova incorporação de temas. Tal transformação revela esforços coesos no sentido de uma nova imaginação política para a questão da soberania, cada vez menos percebida como situada, apenas, nos Estados e, cada vez mais, justificada como centrada na ideia de indivíduo, com o conseqüente repensar das responsabilidades implicadas na proteção estatal dos cidadãos. Nesse sentido, o campo da Segurança Internacional passa a se apresentar sob nova roupagem, teórica e politicamente, trocando o discurso da soberania como controle ou autoridade (ainda que sem abrir mão totalmente dele) pela narrativa da soberania como responsabilidade em relação a parcelas de seres humanos (aqueles categorizados precisamente como cidadãos de um determinado Estado).

Novas preocupações práticas e teóricas, no tocante ao campo da Segurança Internacional emergiram, assim como uma busca pela transformação da ênfase do período bipolar sobre a segurança estatal e sua re colocação sobre a segurança do ser humano (RODRIGUES, 2012). Alguns teóricos, particularmente aqueles da Escola de Copenhague⁴, como Buzan, Waever e Wilde (1998), pleitearam a ampliação da agenda da Segurança Internacional, vista como devendo abarcar novos fatores para além do âmbito militar, assim como a novas ameaças para além daquelas advindas da imposição estatal – tudo isso sem desconsiderar, por completo, a segurança militar do Estado e suas forças tradicionais. Nesse sentido, se historicamente a Segurança Internacional era compreendida, simplesmente, em termos de ameaças tradicionais à soberania estatal

⁴ Esta Escola se fundamenta nos estudos sobre a Segurança Internacional. Em sua evolução teórica, principalmente na construção de uma nova arquitetura de segurança internacional do pós-Guerra Fria, seus autores passaram a apresentar elementos das correntes Realista, Institucional-Liberal e Construtivista. Dessas análises, surgiram os chamados “novos campos da segurança”: os militares, políticos, econômicos, sociais e ambientais (BLOWER, 2014; VIOLANTE, 2017a), importando, portanto, à discussão deste artigo.

e ao seu território (THOMAS e TOW, 2002), com o final da Guerra Fria emergiram novas tentativas de explicar o que torna os seres humanos seguros. A partir disso, a lógica da segurança nacional, isto é, a lógica da “manutenção do poder de Estado sobre seu território e a garantia de que persistiria no tempo como unidade soberana diante das ameaças colocadas por outros Estados” (RODRIGUES, 2012, p.12) mostrou-se inadequada para sustentação das práticas e estudos de segurança internacional.

O cenário de transformações, evidenciado aqui, contou com uma emergência significativa de questões consideradas de caráter transnacional, como o acesso aos alimentos e recursos naturais, à qualidade e à necessidade de preservação do meio ambiente, bem como o desenvolvimento econômico e social das populações. Tais temas foram, assim, incorporados à agenda de segurança dos governos e ao campo dos Estudos de Segurança Internacional, com um foco, cada vez mais, voltado à ideia de ser humano. A suposta preocupação com o bem-estar e a proteção daqueles que integram as comunidades políticas foi vista como evidência de uma inadequação das abordagens securitárias tradicionais, pautadas pelos princípios de defesa territorial e interesses nacionais. Dessa forma, a perspectiva da segurança do Estado, ou a chamada segurança nacional, com seu entendimento securitário em termos da manutenção do poder de Estado sobre seu território e da garantia de persistência no tempo como unidade soberana diante das ameaças de outros Estados, tornou-se restrita, embora não completamente abandonada (RODRIGUES, 2012). Em outras palavras, emergiu um leque de novos temas a serem vistos como ameaças securitárias que acionam a ação política e o discurso governamental em prol do gerenciamento e do controle, como a mobilidade humana, os desastres ambientais e a escassez de recursos naturais.

Em um cenário pós-Guerra Fria, marcado pelos movimentos de transformação no tocante à soberania e à lógica da segurança que prevalecia até então, com a inclusão de questões não militares e não estatais, a abordagem da Segurança Humana emergiu como tentativa de situar o indivíduo, e não o Estado, no centro das questões securitárias, sem danos em relação ao papel primário do Estado na tarefa clássica de provisão da segurança. Explicitando, ainda mais, a etimologia dessas questões, o conceito, de acordo com Buzan, Waever e Wilde (1998), a securitização pode ser compreendida como uma versão mais extrema da politização de um assunto, já que qualquer questão pública pode ser posicionada num espectro que abrange desde o que é não politizado, passando pelo

que é politizado e atingindo o securitizado. Nesse sentido, a dimensão individual vem contribuir para movimentos de securitização ao lado de componentes tradicionais variados, que oferecem a estrutura ampliada da segurança internacional.

Emerge, então, como marco normativo, a publicação, em 1994, do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵, com a defesa explícita da adoção pelos Estados do novo conceito de segurança, passando **“da exclusiva ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população”** (UNDP, 1994, p.22, grifo nosso). Esse relatório trouxe, para o centro dos debates, a perspectiva da permanência, em alguma medida, da agenda tradicional de segurança por meio da transformação de suas ênfases – com a afirmação de que a segurança também está ligada às **necessidades econômicas, sociais, ambientais e na área da saúde, bem como às tentativas de remoção do uso da força e da violência do cotidiano dos indivíduos** (BOER e WILDE, 2008, grifo nosso).

O relatório supracitado evidenciaria o surgimento, aqui analisado, de algumas mudanças cruciais relativas à Segurança Internacional, com a alteração da ênfase do Estado territorial para o ser humano e a busca da segurança por meio não das armas (KENKEL, 2008). Tais tentativas de alteração e evolução dos Estudos de Segurança Internacional, mas também das práticas e políticas dos Estados, não apresentaram, porém, esforços mais contundentes de especificação e clarificação de princípios e conceitos a serem utilizados sob os auspícios da Segurança Humana. Conforme afirma Paris (2001), o conceito de Segurança Humana acaba, então, se assemelhando ao conceito de “desenvolvimento sustentável⁶”, tendo em vista que todos parecem estar de acordo com sua importância, apesar de não possuírem uma clara definição de sua real significação. Grande parte da crítica em relação à falta de definições precisas passa, necessariamente, pelo próprio movimento de ampliação, quase ilimitada, de ameaças e setores, a partir dos quais a segurança poderia ser pensada e acionada como justificativa para ações e posicionamentos políticos. Diante desse quadro de indefinições, os teóricos críticos acusam esse novo conceito de politicamente vazio, uma vez que, de acordo com Paris (2001, p.93) “se a

⁵ UNDP. United Nations Development Programme.

⁶ Para este artigo, desenvolvimento sustentável refere-se ao atendimento das necessidades das sociedades atuais, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias demandas (RIBEIRO, 2005).

segurança humana significa quase qualquer coisa, então ela não significa, efetivamente, nada”.

A permanência de uma imprecisão teórica e conceitual abre caminho para aplicações discricionárias no contexto das práticas de governo das populações. Paris (2001) sustenta que a maior parte daqueles que apoiam o conceito parece revelar interesses variados em mantê-lo impreciso. Para o autor, sob a ideia vaga da Segurança Humana poderiam se agrupar diferentes atores, como uma coalizão de potências médias, agências de desenvolvimento e Organizações Não-Governamentais em busca de um objetivo em comum: angariar recursos que, anteriormente, eram dedicados à segurança estatal em seu viés tradicional. Indo além das críticas à imprecisão do conceito e suas implicações políticas, outros teóricos apontam que o reforço prático dos Direitos Humanos, nessa nova abordagem securitária, é limitado pela maneira como teria se dado o seu desenvolvimento. Boer e Wilde (2008) apontam que a Segurança Humana foi desenvolvida como um conceito tipicamente “ocidental”, aplicável, apenas, aos países em desenvolvimento⁷, e que enfatiza possibilidades de intervenção nesses locais. Tal crítica, em sintonia com a proposta analítica deste artigo, reforça que, para fazer sentido e possuir coerência, o conceito de Segurança Humana precisaria ser aplicável a todas as regiões com a mesma noção de importância e urgência, uma vez que “[...] se pobreza é a questão, não é somente a pobreza na Índia, mas também a pobreza nos Estados Unidos ou na Polônia” (BOER e WILDE, 2008, p.237). Essa assertiva dos autores envolve, sem dúvidas, a necessidade de se contemplar outros parâmetros e variáveis que não apenas a pobreza como critério de avaliação. Entretanto, a falta de critérios específicos se tornou característica desse novo conceito de segurança, para utilização a bel-prazer das potências com maior poder relativo no sistema internacional, como em uma “harmonia de interesses” sustentada pela moral, como mostrado por Carr (1981) há mais de setenta anos no período entreguerras.

Inserida na discussão sobre a Segurança Humana e no contexto das possibilidades de intervenção de caráter humanitário, a criação do conceito de Responsabilidade de Proteger, em Relatório da International Commission on Intervention and State Sovereignty, referiu-se ao dever

⁷ A inclusão da expressão “Estados em desenvolvimento” é provocativa ao leitor, pois abrange, em seu conjunto, muito mais Estados do que apenas aqueles chamados de “falidos” e/ou “frágeis”, e párias, os quais terão suas definições explicitadas ao longo deste artigo.

da comunidade internacional em proteger a população dos Estados, porém, apenas, quando um governo em questão se mostrar incapaz ou não desejoso de arcar com essa responsabilidade ou, ainda, quando é ele mesmo o responsável por crimes contra parcelas de sua população. Tal proposta passou por um processo de consolidação e foi aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005, como um dos princípios que deveriam guiar a ação de seus Estados-membros. Cabe ressaltar, todavia, que, apenas o Conselho de Segurança da ONU poderia dar a decisão final sobre qualquer intervenção armada, sob os auspícios humanitários da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger (ICISS⁸, 2001; KENKEL, 2008). No entanto, há bons exemplos em que a aplicação dessa nova responsabilidade se tornou discricionária. A intervenção pós-Terremoto do Haiti, em 2010, e a não intervenção da comunidade internacional no caso do furacão Katrina, em Nova Orleans (EUA), em 2005, são eventos emblemáticos e retratam, mais especificamente, a questão ambiental e sua securitização desde uma perspectiva humanitária enviesada.

A criação do conceito de Responsabilidade de Proteger gerou, assim como o conceito de Segurança Humana, alguns debates sobre a possibilidade de que intervenções ditas humanitárias fossem legitimadas com base em um discurso centrado na proteção do ser humano, mesmo quando movidas por questões securitárias tradicionais, como os chamados interesses nacionais de grandes potências, em busca, por exemplo, de acesso a matérias-primas e recursos ou de produção da estabilidade política mais conveniente para garantia de lucros financeiros. Conforme diz Rodrigues (2012, p.17), a Responsabilidade de Proteger levou à definição de uma “boa prática da soberania – quando os Estados zelam e fomentam os direitos de seus cidadãos – e a má prática da soberania – quando forças do Estado violam os direitos dos seus cidadãos”.

Na posição mais alta das decisões referentes a tais práticas de soberania encontra-se o Conselho de Segurança da ONU, apesar das críticas à possibilidade de que intervenções militares fossem autorizadas com base, apenas, em uma parcela reduzida de países mais poderosos. Nesse sentido, a aprovação do conceito de Responsabilidade de Proteger evidencia que “a concessão de direitos, como sempre, não veio sem a determinação de deveres, tribunais, intervenções coercitivas e o estabelecimento de uma segurança a ser mantida em nome do bem da

⁸ International Commission on Intervention and State Sovereignty.

humanidade” (RODRIGUES, 2012, p.19).

A partir desses conceitos teóricos, questiona-se aqui – desde um olhar sobre práticas e políticas situadas – se os princípios abarcados pela Segurança Humana e pela Responsabilidade de Proteger têm sido aplicados aos Estados de maneira homogênea ou se, apenas, respondem aos interesses estatais diversos e relativos. Cabe ressaltar que a falta de justificativas, embasadas sobre o entendimento de quando e como devem acontecer interferências mais concretas dos organismos internacionais em regiões de conflito (sejam elas quais forem) tem sido, comumente, apontada como pretexto para utilizar e legitimar intervenções militares pelos Estados com maior poder relativo no Sistema Internacional. Assim, critica-se o fato de que as ajudas humanitárias têm seus objetivos usualmente deturpados por questões políticas, em um alinhamento de interesses comuns das potências sistêmicas.

Nesse contexto, considera-se que as ainda chamadas “grandes potências” passaram a utilizar a intervenção humanitária de maneira mais recorrente, seja em seu entorno regional, seja em áreas de interesse no campo da Segurança Internacional. Em 2002, por exemplo, o documento “Reconstruindo as Defesas da América”, tornou clara a preocupação dos EUA com as ditas novas ameaças e os “Estados falidos” e “Estados frágeis”. Nesse cenário, problemas sociais, políticos, terrorismo, imigração, bem como outras questões afetas à segurança humana, capazes de influenciar os interesses estadunidenses, passaram a ser tratados sob a perspectiva do monitoramento para supostos fins de segurança, tornando-os, assim, passíveis de intervenção (BERTONHA, 2011) – ainda que sujeitos a articulações e negociações complexas entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que os interesses dos membros com direito a veto nem sempre são uníssonos ou coincidentes com aqueles dos EUA.

Sobre Estados falidos, de acordo com Buzan e Hansen (2012), eles são vistos pela chamada comunidade internacional como incapazes de governar de forma adequada seu território e sua população, representando um risco para o bem-estar e a segurança desta última, além de, também, ser considerado como uma ameaça à segurança internacional. Quanto aos Estados “frágeis”, ainda que não haja consenso sobre sua definição, o entendimento mais difundido está em consonância com aquele proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE)⁹, segundo o qual a fragilidade estatal se relaciona à incapacidade ou falta de vontade política em garantir funções básicas governamentais, como a redução da pobreza, a promoção do desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos e da segurança da população. Há que se considerar, porém, a dificuldade em estabelecer linhas divisórias claras entre tais conceitos que, na maioria das vezes, se sobrepõem. Há ainda outra classificação para essas justificações, a do Estado pária, que significa aquele que não mantém conduta considerada dentro das normas internacionais, ou comportamento não aceito pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, no limite superior, em uma escala de “ameaça à segurança internacional”. Exemplos mais explícitos dessa tipologia nos últimos anos foram alguns antigos aliados das potências ocidentais em décadas atrás, como, por exemplo, o Iraque e a Líbia; já o Irã, inimigo declarado do Ocidente desde a Revolução Islâmica, em 1979, reverteu essa situação recentemente, com a assinatura do acordo nuclear para uso pacífico em julho de 2015¹⁰; atualmente a Coreia do Norte é o atual inimigo de maior destaque pelo desenvolvimento de seu programa nuclear e ameaças ao equilíbrio de forças na região. Nesse sentido, as práticas de categorização dos Estados podem ser vistas sob a ótica dos interesses em manter imprecisões conceituais que permitam ações políticas de intervenção, ingerências e assistência em nome de uma suposta comunidade internacional.

Para além da atuação dos Estados mais fortes em uma escala de poder global, a potencial “ascensão do resto”¹¹, tão propagada por Zakaria (2008), não tem evoluído como se esperava na última década. Em uma conjuntura de ampliação da agenda de segurança pela inclusão das “novas ameaças”, como o terrorismo, a migração, a pirataria e os desastres ambientais, a trajetória de suposta ascensão dos países em desenvolvimento tem sido retardada ou redirecionada, principalmente em países considerados menos avançados e classificados como de renda

⁹ Debate sobre o conceito no sítio Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). States of Fragility Reports. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹⁰ Irã e potências mundiais chegam a Acordo Nuclear. Página do Globo.com Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/reuniao-fecha-acordo-sobre-programa-nuclear-do-ira-dizem-agencias.html>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹¹ Entende-se a “ascensão do resto” como sendo a mudança da relação de poder entre as Nações emergentes, tais como o Brasil, China e Índia. Não se trata do declínio do poder estadunidense no séc. XXI, mas da dificuldade dos EUA compreenderem que não podem alcançar seus objetivos nacionais sem a cooperação de outros atores (ZAKARIA, 2008).

média¹² dentro dos critérios da ONU. Nessa compreensão, a ideia brasileira, com uma abordagem crítica de maior “empoderamento” das chamadas Nações em desenvolvimento, pela via multilateralidade, apresentou-se na proposta da diplomacia da presidente Rousseff, em 2011, na ONU. O intento brasileiro em substituir o conceito de Responsabilidade de Proteger por aquele da Responsabilidade ao Proteger, visava não apenas a uma simples alteração semântica, mas a uma crítica mais substancial às relações de poder entre os países. Foram criticados, assim, os excessos das ações coercitivas empregadas nos últimos conflitos pelas grandes potências, inclusive em operações sob mandato da ONU, ao longo da vigência do conceito da Responsabilidade de Proteger (VIOLANTE, 2017a).

A atuação do chanceler brasileiro Antonio Patriota, com a crítica ao emprego das intervenções militares e a proposta de reformulação do conceito de Responsabilidade de Proteger, visava a uma estratégia mais adequada em termos da garantia da proteção de indivíduos nas operações pautadas por motivo humanitário. Ressalta-se, ainda, a busca por uma retomada do controle por parte dos países afetados pelas medidas tomadas no plano da segurança internacional, principalmente em ações de intervenção militar direta, e tendo em vista as lacunas que o conceito de Responsabilidade de Proteger permitia junto a países considerados frágeis e/ou falidos. Entretanto, a proposta de combate aos abusos e exageros de poder não logrou êxito nem mesmo entre os países dos BRICS, com exceção da África do Sul (SARAIVA, 2016). Já entre os Estados com maiores recursos de poder, a perspectiva suscitada pela contraproposta do conceito de Responsabilidade ao Proteger levantou novos debates sobre os limites práticos e éticos das intervenções militares, bem como sobre a participação ampliada de Estados nos projetos e tentativas de reformulação da arquitetura do internacional.

A discussão proposta neste estudo, a partir da exposição de alguns conceitos teóricos e de sua análise crítica, tem como objetivo primordial oferecer uma base conceitual e um contexto prático-normativo, a partir dos quais seja possível refletir sobre atuações políticas específicas. Em outras palavras, os esforços de transformação dos Estudos de Segurança Internacional e da arquitetura normativa do Sistema Internacional, desde

¹² Países Menos Avançados são considerados os mais pobres do mundo, de acordo com critérios socioeconômicos da ONU. Estes países recebem ajuda da comunidade internacional em prol do desenvolvimento. Países de Renda Média representam um degrau acima dos Países Menos Avançados, mas também demandando cooperação internacional significativa.

a produção de novos conceitos e princípios, que funcionam para embasar ações políticas, não podem prescindir de uma análise que leve em conta práticas específicas levadas a cabo neste novo cenário. Cabe, assim, refletir criticamente sobre alguns distanciamentos entre o discurso político e a prática estatal, levantando suas ambivalências – ainda que sem a pretensão acadêmica de necessariamente resolvê-las.

DESASTRES NATURAIS EM UM NOVO CONTEXTO NORMATIVO:

UM OLHAR ANALÍTICO A PARTIR DO HAITI E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A instabilidade política no Haiti, gerada pela deposição do presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, em 2004, causou conflitos que abalaram significativamente a economia e as instituições do país. A crise vivenciada pelos haitianos, nesse período, fez com que Estados Sul-Americanos reunissem esforços conjuntos para uma iniciativa regional sob condução da ONU, que ficaria conhecida como “Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti” (MINUSTAH). Tal iniciativa foi liderada, então, pelo Brasil e composta, em sua maioria, por efetivos militares dos Estados Sul-Americanos e, em menor escala, pela França, Espanha, Índia, Jordânia, EUA, entre outros países. Conforme nos diz Hirst (2007, p.1), essa missão foi guiada por alguns princípios particulares, como: “a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político, com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social”. Ela também aponta que as justificativas para a criação da MINUSTAH basearam-se na perspectiva de uma realidade política, econômica e social em descontrole, com colapsos institucionais e uma escalada da violência, que tomou conta do país a partir do ano de 2003. Coloca-se, ainda, que a missão não se limitaria, apenas, à manutenção da ordem local, mas, também, abrangeria diversas tarefas, como segurança pública, ajuda humanitária, proteção dos direitos humanos e meio ambiente, além do desenvolvimento econômico.

A MINUSTAH foi considerada um sucesso até finais do ano de 2009, a partir da perspectiva de que seria possível verificar, no cenário do país, resultados positivos da cooperação sul-americana nos âmbitos das políticas sociais, do desenvolvimento econômico, dos direitos humanos e do fortalecimento institucional. Assim, até o desastre natural, que

assolou o Haiti em 2010, com a ocorrência de um terremoto significativo, verificou-se uma evolução na reorganização institucional do país. O terremoto, ocorrido em janeiro de 2010, ocasionou cerca de 250 mil feridos, 1,5 milhões de desabrigados e mais de 200 mil mortos, levando a comunidade internacional (principalmente a ONU e os EUA) a criar um novo sistema de tutela sobreposto ao Estado haitiano, dentro do quadro de uma operação de paz (HIRST, 2011). Essa nova intervenção ampliou os contingentes militares e policiais da MINUSTAH e produziu a diluição de sua marca regional, incrementando a presença e o peso da liderança política e econômica estadunidense. Assim, apesar de um quadro inicial de melhora no Haiti, no âmbito da proposta regional levada a cabo pela MINUSTAH, a ocorrência do terremoto adicionou novas emergências à lista de vulnerabilidades que já marcavam o país, como as destruições causadas por furacões, ocorridos em 2008, e os pagamentos de débitos no Sistema Internacional, que obstruíam os investimentos em setores nacionais relevantes, como saúde, educação e infraestrutura.

Quanto à participação do Brasil na MINUSTAH após a perda do forte caráter regional sul-americano, é possível afirmar que, mesmo depois da significativa interferência militar dos EUA no episódio do terremoto de 2010, a assistência brasileira dada ao Haiti manteve a sua continuidade, apenas com algumas modificações (BRAGA, 2009; 2010; ROMÃO, 2012). A maior assertividade da Cooperação Sul-Sul, dada pelos governos Lula e Rousseff (2003-2016), proporcionou uma política de contenção de danos maiores, em ações que asseguraram, também junto a outros países, o perdão integral por parte dos credores internacionais à dívida externa haitiana, além da implementação de novos projetos desenvolvimentistas na infraestrutura, agricultura, saúde e educação áreas autóctones de sua forte Cooperação Técnica para o Desenvolvimento Internacional (VIOLANTE, 2017a). Apesar disso, a atuação dos países sul-americanos tornou-se modesta diante do considerável protagonismo assumido pelos grandes doadores, fazendo com que a contínua presença sul-americana se apresentasse mais pela solidariedade na tarefa humanitária do que pela real capacidade desses países de “projetar atributos no campo da governabilidade democrática e do desenvolvimento sustentável” (HIRST, 2011, p.68).

Com essa nova fase da intervenção, o Haiti, que no início do século XIX dera início aos processos de independência e abolição do trabalho escravo, “duzentos anos depois se viu compelido a aceitar a suspensão

parcial de sua soberania, como o único caminho para evitar sua extinção”. Mais do que uma decorrência do desastre ambiental que assolou o país em 2010, a suspensão parcial da soberania do Haiti demonstrou ser resultado de uma conjuntura histórica complexa, que combinou “infortúnios, espólio e negligência internacional e local” (HIRST, 2011, p.71), que deteriorou ainda mais as condições sociais e econômicas do país e atingiu seu ápice por meio da manifestação do terremoto. O Haiti passou a ser considerado, então, um Estado falido, que não possuía as prerrogativas convencionais de um Estado soberano (KRASNER, 2004; 2005). O estabelecimento de uma soberania compartilhada aparecia, então, como a única maneira de restaurar a capacidade de governo sobre a população e o território haitianos. Nesse sentido, a suposta preocupação com as “novas ameaças” produziu o enfraquecimento da soberania do país, sob a justificativa da ajuda humanitária¹³ e com a “despropositada presença de contingentes militares” (HIRST, 2011, p.74). Ainda que seja possível afirmar, com certa tranquilidade, que a ajuda dos países com maiores recursos de poder proveu aportes emergenciais humanitários cruciais ao país, também vale notar a ausência de ações mais assertivas em relação ao desenvolvimento¹⁴, anos após o desastre natural.

Embora o terremoto de 2010 tenha agravado a situação doméstica haitiana e chamado, ainda mais, a atenção internacional para o quadro de vulnerabilidade que marca o país, o índice dos Estados falidos (Failed State Index) considera, desde o início de sua publicação, em 2005, o Haiti como um dos quinze Estados “mais falidos do mundo” (PETRUS, 2012). Ainda assim, o Haiti apresenta uma considerável importância estratégica e geopolítica para a segurança dos EUA, principalmente a partir do lançamento da estratégia National Strategy for Maritime Security (2005), que visou ampliar as plataformas de cooperação nos Estados e em Organizações Internacionais Regionais, de forma a criar ambientes seguros e favoráveis à segurança regional – abarcando, assim, a segurança estadunidense. Tal cenário de preocupação com a segurança dos EUA em

¹³ A ajuda humanitária tem se desenvolvido ao longo dos últimos dois séculos. Sua prática se baseia em sete princípios fundamentais, adotados por unanimidade na 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, em 1965, quais sejam: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade. Destes princípios, destacam-se como mais importantes os três primeiros.

¹⁴ A ajuda ao desenvolvimento se conceitua como sendo o desenvolvimento necessário para a reestruturação e pacificação de uma sociedade. Possui um caráter mais político que a ajuda humanitária, ao passo que não estão completamente dissociadas. A ajuda humanitária, em sentido amplo, engloba a ajuda ao desenvolvimento (VIOLANTE, 2016).

seu entorno regional, também pode ser visto como evidente em períodos posteriores, com a criação do chamado United State Africa Command (AFRICOM), em fevereiro de 2007, e o reforço do United States South Command (USSOUTHCOM), em 2008. Assim, o contexto, por exemplo, de reativação da quarta frota estadunidense pode ser visto como buscando a promoção dos objetivos de segurança nacional dos EUA nesse espaço marítimo do Atlântico, sendo utilizado como instrumento de cooperação militar, de capacitação técnica para civis e militares e de ajuda humanitária (VIOLANTE, 2017a).

Ademais, a capital do Haiti, Porto Príncipe, dista apenas 1140 km, ou ainda 593 milhas náuticas de Miami, no Estado da Flórida. É uma distância muito pequena, sendo que o mundo se encontra cada vez mais dominado pelas disparidades e inquietações derivadas de crises políticas, econômicas e sociais, motivadas pelos conflitos Norte X Sul e pelas chamadas “novas ameaças”.

O caso do Haiti pode ser visto como emblemático desde a perspectiva crítica sobre o campo da Segurança Internacional, uma vez que representa, de forma clara, a formação de laços entre o campo do desenvolvimento e da segurança no contexto do pós-Guerra Fria. Conforme publicado no Relatório de 1994 das Nações Unidas, intitulado *Agenda for Development*, os conflitos em áreas remotas foram considerados fonte de preocupações relativas à segurança e ao desenvolvimento em outras regiões e Estados do globo. Nesse contexto, as maiores ameaças securitárias são vistas como relacionadas, diretamente, aos chamados Estados “falidos” e aos Estados em desenvolvimento, que devem ser alvo de políticas internacionais, supostamente voltadas a um desenvolvimento que ajude no alcance da paz duradoura e da Segurança Internacional. Seria preciso, então, reconstruir tais Estados, para prevenir conflitos e ameaças securitárias em variadas regiões. No cenário haitiano, as medidas para a reconstrução estatal e para a promoção do desenvolvimento passariam, necessariamente, pela apresentação de um suposto bom comportamento, vinculado à adoção, por parte do país, dos valores e princípios disseminados por doadores internacionais, compondo uma agenda neoliberal de preceitos. A capacidade de formular a agenda de transformações no Haiti estaria, assim, nas mãos dos atores externos (especialmente os EUA), que assumiram as tarefas de doação de recursos financeiros e de fornecimento de missões armadas no território (CASTRO, 2013).

O Estado falido é comumente percebido como “carente de algo, se

comparado em certos aspectos com o Ocidente e, portanto, necessitando de uma mãozinha” (BUZAN e HANSEN, 2012, p.305). Neste sentido, diante de locais e regiões que apresentam suposta falência, a chamada comunidade internacional – com destaque para os EUA e a ONU, por meio de seu Conselho de Segurança – propõe para si mesma uma forma de atuação ativa, por meio de missões de paz, intervenções humanitárias ou parcerias em áreas, onde “[...] suas populações poderiam ser governadas, permitindo novos arranjos geopolíticos e impulsionando muitos negócios entre agências intergovernamentais, ONGs, empresas, governos” (RODRIGUES, 2012, p.38). Compreendido, então, desde uma perspectiva de falência estatal, o Haiti emerge na cena internacional como origem de potenciais problemas e ameaças no campo da segurança (tornando-se, por exemplo, origem de fluxos migratórios indesejados), fazendo com que seu gerenciamento e controle sejam legitimados com base em uma narrativa fortalecida de proteção dos seres humanos.

A partir do cenário estadunidense, também é possível refletir sobre a (não) aplicação dos conceitos da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger, discutidos aqui. Nos EUA, em um contexto anterior ao furacão Katrina, que abalou a Costa do Golfo no país, em agosto de 2005, a cidade de Nova Orleans já era caracterizada, como afirmam Levitt e Whitaker (2009), pela segregação racial e por elevados índices de pobreza.

O estado da Louisiana também era visto assim, como um dos mais desiguais e com menor qualidade de vida no país, com uma população formada majoritariamente por negros e pobres – demonstrando, com isso, o elevado grau de segregação racial que persiste nos EUA, mesmo após o fim legal da escravidão. Cabe ressaltar que, antes do furacão Katrina, 28% dos residentes de Nova Orleans já viviam abaixo da linha da pobreza e a maioria – mais de 53% – vivia em profunda pobreza. Além disso, a parcela da população da cidade, formada por negros e pobres, vivia nas áreas mais vulneráveis, às quais também recebiam menor proteção contra tempestades – tão comuns na região. Nova Orleans emerge, então, como uma das cidades metropolitanas dos EUA mais segregada racialmente, de acordo com o Brookings Institution. O cenário, nessa região, é marcado por uma grande desigualdade racial, preconceitos individuais, racismo institucional e pobreza concentrada. O furacão Katrina é comumente apontado como um dos mais mortais e custosos da história dos EUA, tendo se formado em 23 de agosto de 2005, durante a temporada de furacões do

Atlântico. O furacão devastou a parte norte e central da costa do Golfo dos EUA, com as maiores perdas ocorridas em Nova Orleans. Porém, a tempestade não causara destruição apenas nesta cidade, mas em toda a costa do Mississipi ao Alabama, revelando as fraquezas, preconceitos e desigualdades por toda a costa do Golfo e pela sociedade estadunidense. Os prejuízos causados pela tempestade foram estimados em mais de 75 bilhões de dólares, resultando em mais de 1.417 mortes (LEVITT e WHITAKER, 2009; CASTRO, 2013).

Ainda assim, é possível dizer que a passagem do furacão Katrina não era algo inesperado, uma vez que a vulnerabilidade da região a esse tipo de desastre natural era conhecida, e avisos da chegada do furacão foram dados em tempo hábil para uma resposta governamental de emergência. Em outras palavras, é possível afirmar que a destruição na área não teria sido resultado de avisos inadequados, mas sim do fracasso das ações por parte das autoridades nacionais, estaduais e locais. Dessa forma, apesar do conhecimento acerca da vulnerabilidade de Nova Orleans no quadro de um desastre natural na proporção do furacão Katrina e dos avisos emitidos por meteorologistas antes da sua ocorrência, o poder público (em âmbito estatal, local e nacional) falhou em seu dever de proteção às vidas e propriedades dos seus habitantes (NUNN, 2009).

Greene (2009) contribui com a visão de que a falência governamental no contexto do furacão Katrina foi evidente e bem documentada. Greene nos diz que o Comitê do Senado dos EUA, que investigou o que ficou conhecido como “fracasso Katrina”, caracterizou a atuação governamental como um fracasso em longo prazo. O mesmo Comitê também observou, ainda segundo a autora, que os oficiais do governo estadunidense falharam por não darem a devida atenção aos avisos prévios em relação à aproximação do furacão, por tomarem decisões equivocadas antes e após sua chegada, e por não oferecerem uma liderança efetiva e uma capacidade adequada de resposta nesse contexto. De forma a complementar essa perspectiva, Nunn (2009) também nos diz que não havia lugares seguros para abrigar a população em caso de tempestades, nem um plano de evacuação da cidade para aqueles que não possuíam acesso a meios de transporte privados e, após a passagem do Katrina, não houve a devida coordenação de esforços para o resgate das vítimas – não havia fornecimento de comida; acesso à água potável não foi disponibilizado; facilidades médicas eram inexistentes; e corpos sem vida foram, simplesmente, deixados nas ruas da cidade.

Esse desastre natural revelou ao mundo que não são apenas os Estados considerados frágeis ou falidos que possuem problemas de gestão, com potencial impacto sobre a vida das populações. As políticas públicas inadequadas em uma grande potência, como os EUA, que possui elevado grau de desenvolvimento, evidenciaram os bolsões de pobreza, em que milhares de cidadãos vivem à margem das sociedades desenvolvidas. Observou-se que, após a passagem do furacão Katrina, ocorreu um tratamento diferenciado da universalidade proposta por princípios da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger, diferentemente das ações aplicadas pela chamada, comunidade internacional no Haiti. É possível afirmar, com certa tranquilidade, que a manutenção da soberania estadunidense, em seu modelo tradicional, sem a aplicação dos novos instrumentos normativos estabelecidos pela ONU, deu-se nos EUA não pelo acerto das políticas públicas preventivas, mas pela posição de poder e prestígio que ocupam na arquitetura internacional. Houve uma série de negligências na aplicação dos recursos para mitigar os efeitos do desastre ambiental, assim como para preveni-lo, com a ausência de políticas públicas adequadas diante do cenário emergencial e de planos contingentes para resgate e assistência às vítimas (CASTRO, 2013).

As palavras do ex-presidente Barack Obama, dez anos após o ocorrido, em declaração fornecida à emissora “WWL-TV”, durante uma visita a Nova Orleans, reiteram tal perspectiva. O ex-presidente afirmou que o Katrina passou de um desastre natural a um “desastre causado pelo homem”, uma vez que a “cidade era repleta de desigualdades, com muitas pessoas, sobretudo negros pobres, sem um bom trabalho, uma assistência de saúde a preços acessíveis ou uma moradia decente¹⁵”.

Do acima exposto, emerge o questionamento proposto por Levitt e Whitaker (2009): poderia o país mais rico e poderoso do mundo abandonar alguns de seus cidadãos mais pobres em um momento em que mais precisavam de seu governo? Para esses autores, o furacão Katrina evidenciou a desigualdade racial nos EUA, com altos níveis de pobreza e vulnerabilidade, que ocorrem a partir da interseção entre categorias, como classe e raça, e que se manifestam em locais específicos – precisamente os espaços de segregação, em que os estadunidenses mais vulneráveis

¹⁵ Tragédia em 2005 deixou rastro de destruição na costa leste dos EUA; capital mundial do jazz foi a cidade mais atingida. Último Segundo © IG. 2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2015-08-27/dez-anos-do-furacao-katrina-veja-antes-e-depois-de-nova-orleans.html>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

habitam e permanecem altamente suscetíveis a desastres naturais. A história da escravidão, que marcou a cidade de Nova Orleans como um grande mercado de escravos, se entrelaça, assim, com um presente de abandono governamental e ausência do poder público, na garantia dos direitos básicos da sua população mais vulnerável.

Nesse contexto, a intervenção internacional sob princípios da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger não foi pensada como possibilidade de aplicação ao país, tendo ocorrido uma resposta internacional, apenas, sob a forma de doações em dinheiro ou de ofertas de outros tipos de assistência. Ainda assim, nem todas as ofertas de ajuda foram aceitas pelos EUA, retratando a influência das relações políticas internacionais em detrimento dos princípios basilares do humanitarismo da Ajuda Humanitária – os médicos colocados à disposição por Cuba foram rejeitados, bem como a oferta de combustível abaixo do preço de mercado realizada pela Venezuela (SILVA, 2008).

A ONU, por intermédio do *United Nations Development Programme*¹⁶ (1994), afirma que a perda de Segurança Humana pode ser tanto um processo lento e silencioso, como uma emergência abrupta e barulhenta – como resultado da ação humana, isto é, da escolha de suas ações políticas, conjugada aos resultados das forças da natureza seguidas por uma tragédia humanitária. A não – intervenção direta ou mais incisiva da chamada comunidade internacional, no caso dos EUA, pode demonstrar que a busca incessante da universalidade dos princípios humanitários, que deveriam afetar a soberania dos Estados não cumpridores dos direitos de seus cidadãos, ocorre a partir de considerações mais amplas sobre posições de poder e interesses estatais em cada cenário da segurança internacional. Diante disso, emerge com mais clareza a necessidade de análises das práticas e ações políticas determinadas localmente, a fim de que seja possível avaliar as transformações em termos de conceitos teóricos e normas internacionais, propostas para a arquitetura do sistema internacional. Por meio da análise dos dois casos aqui trabalhados, é possível estabelecer diferentes padrões de ação e gerenciamento de crises emergenciais complexas, que parecem não obedecer, apenas, aos critérios evidenciados pela Segurança Humana e pela Responsabilidade de Proteger.

¹⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário pós-Guerra Fria, marcado em grande medida pela ausência de inimigos tradicionais e das questões clássicas de segurança, propiciou um campo vasto para a emergência de uma nova estrutura normativa internacional, permeada por conceitos como a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger. Entretanto, considera-se necessário levantar questionamentos acerca dos processos de securitização de variados temas e questões, incluídos na agenda de segurança dos Estados sob a roupagem desses novos conceitos. Nesse contexto, os desastres e fatores ambientais são apenas uma das molduras em que as intervenções de cunho humanitário têm ocorrido e sido justificadas. Também é possível destacar, para além desse quadro, a ocorrência de intervenções militares humanitárias por emergências complexas e pelo descumprimento dos Direitos Humanos, por falta de democracia e liberdade, dentre outros fatores. Porém, cabe ressaltar, ainda, que grande parte desses conceitos se apresenta dotada de um caráter ocidental, não aplicável a outras regiões do mundo, que faz com que seja possível questionar a legitimidade das práticas governamentais, justificadas a partir de uma perspectiva situada e particular sobre a melhor forma de condução da vida em comunidades políticas.

O desenvolvimento do conceito da Segurança Humana enfatiza a complexidade e multiplicidade dos componentes da Segurança Internacional, trazendo para a agenda (teórica e prática) novos temas, como a segurança alimentar, ambiental, econômica, dentre outras. A partir disso, teríamos a ampliação do leque de ameaças e setores a serem incluídos no campo securitário para propósitos de gerenciamento e controle. Entretanto, não teríamos, somente, a ampliação de ameaças, mas, também, a alteração de seu caráter, uma vez que elas passariam a ser compreendidas como direcionadas não só aos Estados, mas aos indivíduos, independentemente de sua inserção em determinada unidade estatal. Em outras palavras, emerge, ao menos no plano conceitual e teórico (e no discurso governamental), a perspectiva de que a segurança dos seres humanos deve ser tratada como uma questão de cunho universal, sendo relevante tanto em Estados ricos e desenvolvidos quanto em Estados pobres e em desenvolvimento. Apesar dessa inclinação universalista e igualitária no tratamento das questões securitárias e suas implicações sobre as vidas dos indivíduos, o objetivo primordial, proposto neste artigo, foi

questionar, a partir de casos práticos situados, a aplicação concreta desta perspectiva. A comum classificação dos países em categorias de Estados fortes, fracos ou falidos, muitas vezes tendo em vista os interesses de uma restrita “comunidade internacional”, chama a atenção para processos que relativizam a aplicação prática de uma nova estrutura normativa – também criada, em grande medida, sem a participação efetiva de outros Estados, para além de um clube seletivo em seus lugares privilegiados na ONU.

A análise, a partir dos conceitos teóricos aqui repensados, também abre espaço para questionamentos sobre a evolução das normas de soberania, com esforços contundentes de contestação da “validade da preponderância da sobrevivência do Estado a expensas dos Direitos Humanos” (COSTA, 2011, p.5). Nesse sentido, a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger podem ser compreendidas, também, a partir de uma tentativa de reformulação do conceito basilar das Relações Internacionais – a soberania dos Estados. Esta passaria a ser vista, cada vez mais, como uma responsabilidade que os Estados possuem de assegurar o bem-estar e a segurança dos seres humanos, e não apenas como uma autoridade final e absoluta sobre determinado território e sua população. Assim, a ênfase sobre preocupações e ameaças relativas aos indivíduos pode alterar, significativamente, a localização da soberania, com o seu reposicionamento sobre os seres humanos, ao invés do seu vínculo histórico com o Estado. Nesse cenário de transformações da arquitetura do Sistema Internacional, a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger podem ser entendidas como conceitos utilizados para legitimar determinadas intervenções militares humanitárias, que desafiam as normas tradicionais de não intervenção e soberania absoluta.

A perspectiva de que as maiores ameaças à Segurança Internacional emergem dos Estados classificados como “falidos” ajuda a delinear, nas práticas e ações políticas, um quadro singular de aplicação dos novos conceitos e normativas internacionais, auxiliando a legitimar intervenções militares humanitárias em determinados locais, com propostas que incluem o compartilhamento da soberania desses Estados. Logo, a análise dos casos abordados, procurou demonstrar que a ênfase em ameaças advindas de Estados considerados “falidos” detém o potencial de obscurecer violações de Direitos Humanos em outras partes do mundo, com a falência do pressuposto de universalidade sustentado pelos conceitos em questão. Assim, apesar das duas regiões analisadas brevemente – Haiti e EUA – satisfazerem adequadamente os requisitos para a adoção de uma

estratégia de Segurança Humana, a atuação internacional em cada um dos casos deu-se de maneira fundamentalmente diversa, obedecendo, ainda, às noções tradicionais de poder e prestígio, que continuam a prevalecer na arquitetura do sistema internacional.

Não há ingenuidade alguma em acreditar que a soberania compartilhada poderia ser aplicada, temporariamente, a esta unidade federativa dos EUA. Ações mais firmes da comunidade internacional poderiam ter sido tomadas, inclusive com a rediscussão da Responsabilidade de Proteger e de um novo papel da ONU perante a atualidade e a nova composição do poder que tem se apresentado na Ascensão do Resto. Abre-se caminho, então, para questionamentos sobre a validade dos novos conceitos teóricos e normas internacionais, tendo em vista uma análise para além das narrativas políticas e governamentais.

SECURITIZATION OF THE ENVIRONMENT: HUMAN SECURITY AND RESPONSIBILITY TO PROTECT FOR EVERYONE?

ABSTRACT

This article discusses how securitization processes (especially with regard to environmental issues) are developed in a partial and limited way according to power and status articulations embedded in the architecture of the international system. For this, the theoretical body developed in the context of the 1990s, with the evolution of the International Security Studies, is taken into account. In practice, it has to be considered that, in the last decades, several States have been involved in a greater dynamic of protection and resolution of environmental problems that affect their citizens and their territories, making use of concepts such as Human Security and Responsibility to Protect in order to justify political actions. However, the new responsibilities imputed to the 'international community' have not reached the degree of universality that those concepts presuppose. In this sense, the present discussion shows that, in a similar scenario of environmental disasters, fragile states and failed states often suffer substantive sanctions from the United Nations, including humanitarian interventions, as opposed to the inertia concerning powerful states in the international system. The conclusions corroborate the so-called "harmony of interests", a term discussed by Edward Carr more than 70 years ago, and which continues to be applied in much of international normative evolution by the great systemic power politics.

Keywords: Securitization; Environment; Human security; Responsibility to Protect.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTONHA, João Fábio. Geopolítica, defesa e desenvolvimento. A primeira década do século XXI na América Latina e no mundo. Maringá: Eduem, 2011.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a Relação Civil-Militar no Brasil. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança. Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, UFF, 2014.

BOER, Monica den e WILDE, Jaap de. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Human Security. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Ed.) The Viability of Human Security. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios Futuros para as Operações de Paz Brasileiras. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, N. 15, p. 11-23, abr./jun. 2010.

_____. MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the Brazilian way of Peacekeeping: a view from the field. Conferência ISA – ABRI (PUC-Rio). Rio de Janeiro, 2009.

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. Security: a New Framework for Analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, Edward Hallett. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. Soberania e Segurança Humana: um estudo a partir do Haiti e de Nova Orleans. (Monografia). Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, 2013.

COSTA, Frederico Carlos de Sá. Estudos Estratégicos no Século XXI: Soberania e Intervenção. Anais do 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED). Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://www.academia.edu/2496955/Soberaniaeintervencao>>. Acesso em: 12 set. 2013.

FABER, Mient Jan. *Human Security from Below: Freedom from Fear and Lifeline Operations*. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Ed.). *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

GREENE, Linda. *Governmental Liability for the Katrina Failure* In: LEVITT, Jeremy I.; WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Nebraska; Press Lincoln & London, 2009.

_____. *A Intervenção Sul-Americana no Haiti*. Observatório Político Sul-Americano. *Análise de Conjuntura*, N. 6. IUPERJ/UCAM. Jun, 2007.

HIRST, Monica. *A Reconstrução do Haiti: Novos Desafios para Cooperação Regional e o Papel do Brasil*. III Seminário Brasil-Noruega sobre Paz e Reconciliação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

ICISS. *INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect*, Canada, 2001, Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

IRÃ e Potências Mundiais Chegam a Acordo Nuclear. Página do Noticioso Globo.com. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/reuniao-fecha-acordo-sobre-programa-nuclear-do-ira-dizem-agencias.html>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

KENKEL, Kai Michael. *Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger no Contexto do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI PUC-Rio, 2008.

KRASNER, Stephen D. *Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states*. *International Security*, Vol. 29, N. 2, p. 85-120, 2004.

_____. *The case for shared sovereignty*. *Journal of Democracy*, Vol. 16, N. 1, p. 69-83, 2005.

LEVITT, Jeremy I. e WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Nebraska; Press Lincoln & London, 2009.

NUNN, Kenneth. *Still up on the Roof: Race, Victimology, and the Response to Hurricane Katrina*. In: LEVITT, Jeremy I.; WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Ne-

braska. Press Lincoln & London, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). States of Fragility Reports. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm>>. Acesso em: 01 fev.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. Dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbpps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 20 jun.2013.

PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? International Security. Vol. 26, N. 2, p. 87-102, 2001. Disponível em: <http://live.belfercenter.org/publication/394/human_security.html>. Acesso em: 15 jan. 2013.

PETRUS, Gabriel Merheb. O Haiti Como Estado Falido: da Exportação de Democracia à Reconstrução Institucional. Brasília. (Dissertação). Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2012.

RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2005.

RODRIGUES, Thiago. Segurança Planetária: entre o Climático e o Humano. Ecológica. São Paulo, N. 3, p. 5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ROMÃO, Cesar H. A Coordenação Civil-Militar (CIMIC) na Força de Paz Brasileira da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH) como um dos Instrumentos da Política Externa do Brasil para o Haiti, no Período pós-terremoto. (Trabalho de Conclusão de Curso). Curso de Política Estratégica e Alta Administração do Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. In: ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Caribe: Buenos Aires, 2016.

SILVA, Kelly Cristiane da. A cooperação internacional como dádiva.

Algumas aproximações. *Mana*. Rio de Janeiro, Vol. 14, N. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132008000100006>. Acesso em: 18 out. 2013.

THOMAS, Nicholas e TOW, William T. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, Vol. 33, N. 2, p. 177-92, 2002.

TRAGÉDIA em 2005 Deixou Rastro de Destruição na Costa Leste dos EUA; capital mundial do jazz foi a cidade mais atingida. Página do Noticioso Último Segundo iG. 2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2015-08-27/dez-anos-do-furacao-katrina-veja-antes-e-depois-de-nova-orleans.html>>. Acesso em: 27 maio 2017.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2013.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. A Importância da Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz Multidimensionais Complexas. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*. Vol. 8, N. 16, jul-dez, 2016.

_____. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul Como Grande Estratégia na África Ocidental: um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança. Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, UFF, 2017a.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. Uma Abordagem sobre a Inevitabilidade dos Conflitos no Período Entreguerras. *Revista Navigator*, Vol. 13, N. 25, 2017b.

ZAKARIA, Fareed. *O Mundo Pós-Americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Recebido em : 09/01/2018

Aprovado em: 25/04/2018

