



Fábio Reis

# Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger: A consolidação de um regime internacional de proteção em contexto de intervenção humanitária?

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Doutor Pascoal Santos Pereira

Julho de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U

C •

FEUC

FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Fábio de Jesus Reis

# **Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger: A consolidação de um regime internacional de proteção em contexto de intervenção humanitária?**

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Pascoal Santos Pereira

Coimbra, 2017

Imagem de capa disponível em:

<http://i2.cdn.cnn.com/cnnnext/dam/assets/140123162444-06-south-sudan-horizontal-large-gallery.jpg>



If we believe that all human beings are equally entitled to be protected from acts that shock the conscience of us all, then we must match rhetoric with reality, principle with practice. We cannot be content with reports and declarations. We must be prepared to act. We won't be able to live with ourselves if we do not.

ICISS, 2001



## Resumo

A dissertação procura responder à pergunta “em que medida pode a Responsabilidade de Proteger ser entendida como a operacionalização da agenda de segurança humana, ao assegurar a proteção dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária?”. Neste intuito, o argumento desenvolve-se numa lógica dicotómica: se, por um lado, a Organização das Nações Unidas tem apoiado regularmente um aprofundamento normativo da Responsabilidade de Proteger – conducente à alteração do comportamento dos Estados e à materialização da agenda de segurança humana –, por outro lado, verifica-se uma marginalização institucional da doutrina, uma vez que, na prática, esta é sistematicamente menosprezada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas – o que compromete o potencial da agenda de segurança humana e inviabiliza a proteção dos indivíduos em contexto intervencionista. Deste modo, é mobilizada a teoria Institucionalista Neoliberal, com o intuito de interpretar a pertinência das Nações Unidas em matéria de difusão da agenda de segurança humana e operacionalização da Responsabilidade de Proteger. Por sua vez, de modo a entender o impacto normativo da Responsabilidade de Proteger no domínio político – mediante o condicionamento e alteração dos interesses dos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas –, é mobilizada a teoria Construtivista. Após a desconstrução teórica de ambas as dimensões em análise, procura-se aferir se a Responsabilidade de Proteger permitiu consubstanciar, na prática, os ideais de segurança humana, ou se, dados os constrangimentos envoltos na aplicação da doutrina, esta corre o risco de se tornar apenas um elemento de retórica. Por conseguinte, em primeiro lugar são explorados os entendimentos académico e político de segurança humana, de modo a averiguar a relevância da agenda em contexto de intervenção humanitária. De seguida, é apresentada a evolução normativa da Responsabilidade de Proteger, com enfoque no seu progresso institucional. Posteriormente, recorrendo de forma ilustrativa aos cenários humanitários da Líbia (2011) e do Sudão do Sul (2013), procura-se evidenciar as incoerências associadas à operacionalização da Responsabilidade de Proteger. Estas são examinadas transversalmente num último momento da dissertação, através da problematização dos principais condicionantes da doutrina.

**Palavras-chave:** segurança humana; Responsabilidade de Proteger; intervenção humanitária; operacionalização; proteção.



## **Abstract**

This dissertation seeks to answer the question “to what extent can the Responsibility to Protect be understood as the operationalization of the human security agenda, by ensuring the protection of individuals in the event of a humanitarian intervention?”. Therefore, it is argued that both dimensions are headed in opposite directions: while, on the one hand, the United Nations has been promoting a normative development of the Responsibility to Protect – leading to a change in States’ behaviour and to the materialization of the human security agenda –, on the other hand, there is a lack of institutional willingness to implement the doctrine, since it is systematically undervalued by the United Nations Security Council. Hence, the analysis mobilizes the Neoliberal Institutional theory, in order to assess the relevance of the United Nations in the diffusion of the human security agenda and in the operationalization of the Responsibility to Protect. Consecutively, it is mobilized the Constructivist theory, to evaluate the normative impact of the Responsibility to Protect in the political domain – with regard to the constraints and change of interests that it poses to the members of the United Nations Security Council. Following the theoretical deconstruction of both dimensions under analysis, the objective is to assess if the Responsibility to Protect enabled the practical concretization of the human security agenda, or if, given the constraints involved in the application of the doctrine, it may have become a rhetorical liability. Thus, initially it is explored the academic and political understanding of human security in order to ascertain the relevance of this agenda in the context of humanitarian intervention. Thereafter, it is presented the normative evolution of the Responsibility to Protect, focusing on its institutional progress. Subsequently, with resort to the illustrative humanitarian scenarios of Libya (2011) and South Sudan (2013), the objective is to highlight the inconsistencies associated with the operationalization of the Responsibility to Protect. These are examined transversally in the latter moment of the dissertation, through the problematization of the doctrine’s main constraints.

**Keywords:** human security; Responsibility to Protect; humanitarian intervention; operationalization; protection.





## **Lista de Siglas e Acrónimos**

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AGP – Acordo Geral de Paz
- CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CSH – Comissão de Segurança Humana
- HSN – Human Security Network
- ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty
- IR2P – Individual Responsibility to Protect
- NATO – North Atlantic Treaty Organization
- ONU – Organização das Nações Unidas
- P5 – Membros Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- R2P – Responsibility to Protect
- RwP – Responsibility while Protecting
- SPLM/A – Sudan People’s Liberation Movement/Army
- UE – União Europeia
- UNMISS – United Nation Mission in South Sudan



## Índice

<b>Introdução</b> .....	1
<b>1. Institucionalismo Neoliberal e Construtivismo: uma abordagem holística</b> .....	9
1.1. Institucionalismo Neoliberal .....	9
1.1.1. A preponderância das instituições e dos regimes no sistema internacional .....	11
1.2. Construtivismo .....	14
1.2.1. A relevância do progresso e dos processos sociais .....	16
1.3. Uma abordagem holística: as teorias institucionalista e construtivista aplicadas à Segurança Humana e à Responsabilidade de Proteger .....	19
<b>2. Segurança Humana: a emergência de um novo paradigma de segurança</b> .....	27
2.1. Segurança Humana: o nascimento de um discurso .....	28
2.1.1. Um conceito necessário, porém conceptualmente limitado? .....	31
2.2. Segurança Humana: desenvolvimento teórico e conceptual .....	37
2.2.1. O alargamento vs. a restrição do conceito de Segurança Humana .....	41
2.3. Estados e Segurança Humana: a operacionalização de uma agenda complexa .....	45
2.3.1. <i>Ad hoc</i> policymaking? .....	49
2.4. Segurança Humana: um conceito institucionalmente relevante? .....	53
<b>3. Responsabilidade de Proteger: a ilusão de progresso?</b> .....	61
3.1. Do “direito de ingerência humanitária” à Responsabilidade de Proteger .....	62
3.1.1. Um novo paradigma humanitário: o surgimento da Responsabilidade de Proteger .....	68
3.2. Responsabilidade de Proteger: retórica vs. realidade .....	74
3.2.1. Intervenção humanitária na Líbia: a dissimulação da R2P? .....	78
3.2.2. Promessas quebradas, oportunidades perdidas: o caso do Sudão do Sul .....	85
3.3. Limites políticos e operacionais: as ambiguidades da Responsabilidade de Proteger .....	92

<b>4. Conclusão: R2P - A busca pela perfeição num mundo imperfeito.....</b>	<b>99</b>
<b>Lista de Referências Bibliográficas .....</b>	<b>105</b>

## Introdução

A presente dissertação tem como objetivo analisar o contributo da agenda de segurança humana na formulação e operacionalização da doutrina da Responsabilidade de Proteger (“*Responsibility to Protect*” ou R2P), com enfoque nos mecanismos que visam garantir a segurança e efetiva proteção dos indivíduos em cenários de conflito e de crises humanitárias.

Com efeito, é considerado que os princípios da segurança humana propiciaram a criação de uma norma reconhecida e assimilada pela Organização das Nações Unidas (ONU), capaz de justificar a tomada de medidas intervencionistas em Estados soberanos, com o intuito de salvaguardar a proteção dos indivíduos. Neste contexto, a segurança humana assume-se como um conceito que eleva e, simultaneamente, dissemina os ideais de segurança para além das fronteiras e dos interesses nacionais, pelo que passa a ser entendida como um bem público global (Pureza, 2009: 25).

Efetivamente, é reconhecido que o caminho adequado para alcançar a estabilidade do sistema internacional passa pela adoção de uma perspetiva de segurança centrada na proteção dos indivíduos (Buzan, 1983: 18), em harmonia com os princípios fundamentais da R2P. No entanto, esta doutrina não determina, por si só, a existência de intervenções favoráveis à proteção dos indivíduos, uma vez que se encontra intrinsecamente dependente dos interesses dos Estados e da vontade dos decisores políticos (Bellamy, 2013, 333).

Assim, enquanto a segurança humana, na sua génese, pretende desafiar a natureza estatocêntrica do sistema internacional, a R2P promove a manutenção do *status quo* e trata os Estados como variáveis inalteráveis, advogando a prevalência de imperativos morais em detrimento da introdução de efetivas reformas políticas e institucionais (Hehir, 2015: 676). Porém, ambas as dimensões em análise possuem semelhanças teóricas entre si, com destaque para o facto de se centrarem na proteção dos indivíduos e das comunidades contra ameaças diretas e violentas ao seu bem-estar – como resultado de violações graves dos direitos humanos, conflitos intraestatais, genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Holliday e Howe, 2011: 76).

Deste modo, torna-se imperativo compreender pormenorizadamente a relação entre segurança humana e R2P, aferindo até que ponto a última tem vindo, de facto, a demonstrar capacidade para proteger as populações em cenários hostis. Para tal, a dissertação procurará entender em que medida pode a Responsabilidade de Proteger ser entendida como a operacionalização da agenda de segurança humana, ao assegurar a proteção dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária.

No que diz respeito à componente teórica da dissertação, torna-se premente referir quais as definições de intervenção humanitária, segurança humana e de R2P que serão mobilizadas. Assim, numa primeira instância, uma intervenção humanitária é tida como a ameaça ou uso da força, por parte de um Estado (ou grupo de Estados), tendo em vista a prevenção ou erradicação de violações em grande escala dos direitos fundamentais dos indivíduos, sem a permissão do Estado em que a força é aplicada (Holzgreffe e Keohane, 2003: 18). A difusão do termo “intervenção humanitária” deu-se a partir da década de 1990, estando associado à possibilidade de o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) legitimar o uso da força militar para erradicar violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. Portanto, uma intervenção humanitária distingue-se de intervenções destinadas à manutenção ou construção de paz, sobretudo por não requerer o consentimento do Estado-alvo e por incluir a possibilidade de aplicar medidas coercivas – incluindo o uso da força militar – contra os agentes responsáveis pela disrupção da segurança individual.

Por sua vez, o conceito de segurança humana em análise assenta na formulação inicial, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994, que a define como “segurança contra ameaças crónicas como a fome, doença e repressão, bem como proteção contra interrupções súbitas e prejudiciais nos padrões de vida quotidianos, sejam estas verificadas a nível individual ou comunitário” (PNUD, 1994: 23)<sup>1</sup>. Este novo entendimento passa a abarcar sete dimensões distintas, porém, complementares: pessoal, económica, alimentar, saúde, ambiental, política e comunitária. Além de marcar uma clara rutura com os cânones tradicionais – centrados na segurança dos Estados contra ameaças militares –, o enfoque da segurança humana centra-se na proteção dos indivíduos

---

<sup>1</sup> Para assegurar a coerência do texto e a fluidez da leitura procedeu-se à tradução livre de todas as citações curtas, sendo que as citações destacadas se mantêm na língua original.

contra as ameaças diretas e indiretas que possam perturbar o seu bem-estar e a sua dignidade (Tadjbakhsh e Chenoy, 2007: 11).

Como será exposto no capítulo 2, apesar de terem vindo a surgir várias propostas de alargamento do conceito, as definições apresentadas recaem quer para um enfoque restrito, de cariz predominantemente securitário, quer para um foco mais amplo, centrado na componente desenvolvimentista. Assim, numa perspetiva securitária, Sen (2003: 8-9) considera que a segurança humana deve centrar-se na redução e progressiva eliminação das inseguranças diretas que afetam a vida dos indivíduos. Na mesma linha de análise, Kaldor (2007: 182) argumenta que a segurança humana procura colmatar a violência individual, ao invés de se centrar na manutenção da segurança dos Estados.

Numa ótica desenvolvimentista, Behrouz e Asgharpour (2011: 42) consideram que a segurança humana consiste na remoção das fontes de pobreza e de privação, assegurando níveis de vida estáveis e a promoção dos direitos humanos. De igual modo, Tadjbakhsh e Chenoy (2007) defendem que o conceito está relacionado com a salvaguarda de valores individuais como a dignidade, a equidade e a solidariedade, tendo por objetivo a redução de ameaças como a violência e a pobreza. No entanto, as autoras assumem uma posição crítica em relação às práticas que o conceito desencadeia, referindo que a promoção da segurança humana está associada a agendas políticas liberais e que, desse ponto de vista, existe uma instrumentalização do conceito que o limita e, de certa forma, desacredita (2007: 13).

Com efeito, a abrangência do conceito de segurança humana torna-o vago e facilmente instrumentalizável. A esse respeito Paris (2001: 88) argumenta que a definição engloba todos os aspetos propensos a afetar negativamente a vida humana, existindo uma séria dificuldade em torná-la explícita e consensualmente aceite.

De facto, é possível afirmar que as virtudes do conceito de segurança humana acabam por ser, simultaneamente, limitações à sua efetividade (Paris, 2001: 102). Assim, ainda que necessário, o reconhecimento de dimensões adicionais pode ser apenas um alargamento *ad hoc* de um conceito de segurança ainda estatocêntrico (Shaw, 1993: 90). A este propósito salienta-se o facto de os Estados, na eminência de perderem parte da sua



soberania, menosprezarem as preocupações humanitárias em detrimento dos seus interesses políticos, estratégicos e económicos (Tadjbakhsh e Chenoy, 2007: 64). Deste modo, ao invés de introduzir alterações substanciais no *policymaking* estatal, a verdade é que o novo paradigma de segurança continua a ser restringido pelos interesses dos Estados com maior poder de influência no sistema internacional.

É no seio deste paradigma que surge a Responsabilidade de Proteger<sup>2</sup>. Perante uma série de desastres humanitários decorridos ao longo da década de 1990 existe, por parte de determinados Estados do sistema internacional, a tentativa de criar um princípio capaz de evitar futuros crimes contra a humanidade e atrocidades em grande escala. Procura-se assim ultrapassar o “*dirty hands dilemma*”<sup>3</sup>, que se traduz em impasses da comunidade internacional relativamente à possibilidade de realizar intervenções humanitárias. Neste intuito, em setembro de 2000 o Canadá promoveu a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty* ou ICISS), que procurou aliar a conceção de segurança humana a uma reconfiguração das intervenções humanitárias.

Na expectativa de responder a uma pluralidade de críticas subjacentes à sua atuação (ou inação) no espectro humanitário, com destaque para os genocídios do Ruanda (1994) e de Srebrenica (1995) e para a limpeza étnica do Kosovo (1999), a ONU institucionalizou, na Cimeira Mundial de 2005, a doutrina da R2P. No entanto, como será evidenciado, a ONU restringiu consideravelmente os mecanismos e os crimes previstos no relatório de 2001 da ICISS, apenas cingindo a aplicação da norma aos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Tal traduziu-se na descredibilização da

---

<sup>2</sup> As referências à Responsabilidade de Proteger na dissertação são feitas com recurso a ambos os termos “doutrina” e “norma”. Efetivamente, a R2P é considerada uma doutrina humanitária (Bellamy, 2005; Evans, 2008; Paris, 2014), estabelecendo os indicadores e os critérios a aplicar em cenários de conflito. Todavia, é também definida como uma norma “emergente” (Thakur e Weiss, 2009; Garwood-Gowers, 2015; Glanville, 2015), visto que influencia o comportamento dos Estados e dos atores internacionais, apesar de não possuir qualquer peso legal.

<sup>3</sup> Questiona, por um lado, se será pior não intervir e assim permitir a existência de atrocidades em grande escala ou, por outro lado, se será pior realizar uma intervenção militar sem o consentimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, arriscando o colapso de Estados ou a disseminação de efeitos nefastos no sistema internacional (Moravcová, 2014: 66).

gênese da doutrina – assente na prevenção de focos de tensão e conflito –, em prol da tendência para associá-la a intervenções de cariz militar.

Efetivamente, denota-se alguma dificuldade em dissociar a R2P dos ideais tradicionais de intervenção humanitária. Para além disso, a eficácia e relevância da R2P encontram-se dependentes de uma única variável – vontade política (Hehir, 2012: 120). Assim, a capacidade persuasiva da doutrina assenta na pressão moral que exerce, visto que carece de capacidade para impor obrigações legais em matéria de proteção de indivíduos. Com efeito, à semelhança da segurança humana, é considerado que a R2P necessita de ser política e concetualmente reforçada, de modo a robustecer o atual regime internacional de proteção. Porém, dada a dificuldade em operacionalizar a agenda de segurança humana e a R2P, ambas são sistematicamente marginalizadas pelos decisores políticos.

Neste contexto, o argumento da dissertação desenvolve-se numa lógica dicotómica: se, por um lado, a ONU tem apoiado regularmente um aprofundamento normativo da Responsabilidade de Proteger – conducente à alteração do comportamento dos Estados e à materialização da agenda de segurança humana –, por outro lado, verifica-se uma marginalização institucional da doutrina, uma vez que, na prática, esta é sistematicamente menosprezada pelo CS – o que compromete o potencial da agenda de segurança humana e inviabiliza a proteção dos indivíduos em contexto intervencionista. De acordo com o argumento, procura-se aferir se a Responsabilidade de Proteger permitiu consubstanciar, na prática, a agenda de segurança humana, ou se, dados os constrangimentos envoltos na aplicação da doutrina, esta corre o risco de se tornar apenas num elemento de retórica, inviabilizando o potencial da abordagem de segurança humana que lhe está subjacente.

Em conformidade com o argumento apresentado, a dissertação guia-se pelos conceitos de operacionalização e de proteção, aplicados simultaneamente nas dimensões normativa e institucional. Assim, a análise é enquadrada numa perspetiva institucionalista neoliberal. Com destaque para os contributos de Keohane (1995; 2012), Axelrod (1985) e Stein (2008), esta teoria defende as vantagens da cooperação mutuamente benéfica entre os Estados e coloca ênfase no papel das normas e das organizações internacionais, as quais condicionam a realização e consequentes resultados das intervenções humanitárias. Sendo

que a segurança humana e a R2P foram assimiladas e difundidas pela ONU, o institucionalismo permite interpretar o papel da organização em matéria de transformação do sistema internacional, sobretudo no que diz respeito ao fortalecimento ou enfraquecimento do regime internacional de proteção.

Aliada à teoria institucionalista é ainda necessário introduzir uma dimensão que permita evidenciar o papel do indivíduo quer como referente principal da segurança humana, quer como finalidade da proteção prevista pela Responsabilidade de Proteger. Assim, será mobilizada a teoria construtivista das Relações Internacionais, com destaque para os contributos de Hopf (1998), Newman (2001) e Adler (1997). Efetivamente, tendo em conta o caráter mutuamente constitutivo entre interesses materiais e normas sociais, o construtivismo atribui destaque ao papel das normas enquanto elementos que alteram o comportamento dos atores e das estruturas do sistema internacional, reconhecendo que os interesses podem ser transformados durante os processos de interação política (Adler, 1997; Hopf, 1998; Newman, 2001). Tal permite explorar a relevância atribuída ao conceito de segurança humana desde a sua conceção até à atualidade, bem como as alterações que tem vindo a introduzir ao nível do *policymaking* estatal; para além disso, o construtivismo interpreta a R2P como uma norma, cuja operacionalização possui capacidade para fortalecer o regime internacional de proteção.

Deste modo, serão explorados três objetivos específicos. Em primeiro lugar, pretende-se analisar os limites e as potencialidades da agenda de segurança humana, bem como os seus principais mecanismos de operacionalização. De seguida procura-se evidenciar a relação entre segurança humana e R2P, bem como a complementaridade teórica que lhes está subjacente. Por último, tenta-se explorar as principais ambiguidades da R2P, tendo em conta os seus limites políticos e operacionais.

A nível metodológico, serão consultadas fontes primárias (relatórios e documentos oficiais das Nações Unidas) e secundárias (livros, artigos científicos e relatórios técnicos). Por um lado, as fontes primárias permitem observar o aprofundamento institucional do conceito de segurança humana e da R2P, assim como a evolução do compromisso dos membros permanentes do CS em relação à R2P. Por outro lado, as fontes secundárias

possibilitam evidenciar a discrepância entre a dimensão conceitual da segurança humana e da R2P e a sua operacionalização através do *policymaking*. A componente teórica será complementada pela análise de dois estudos de caso – a Líbia (2011) e o Sudão do Sul (2013) –, os quais serão explorados de forma ilustrativa e não comparativa. A escolha destes dois países, em detrimento de outros Estados assolados por conflitos armados e desastres humanitários, justifica-se por ambos terem sido alvo de intervencionismo, pelos princípios da R2P terem sido explícita ou implicitamente aplicados em ambos, bem como por evidenciarem níveis distintos de compromisso da comunidade internacional no que diz respeito à operacionalização da Responsabilidade de Proteger.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro, de cariz teórico e conceptual, visa efetuar um enquadramento do conceito de segurança humana e da R2P à luz do institucionalismo neoliberal e do construtivismo. A interpretação de ambas as teorias permite constatar a complementaridade das dimensões em análise, mostrando, aliás, que a segurança humana e a R2P são o resultado da evolução normativa e institucional do sistema internacional. No capítulo seguinte é analisado o potencial e os limites da agenda de segurança humana, de modo a aferir a relevância política do conceito. Neste intuito, procura-se evidenciar a dificuldade de operacionalização da agenda de segurança humana, bem como destacar a sua relação com os ideais de proteção da R2P. Por último, o terceiro capítulo foca-se na doutrina de Responsabilidade de Proteger, tendo em conta a sua evolução normativa e as principais limitações políticas e operacionais que lhe estão associadas. Desta forma torna-se possível identificar a relevância política da doutrina, a par das suas principais ambiguidades.



## **1. Institucionalismo Neoliberal e Construtivismo: uma abordagem holística**

Neste capítulo é aprofundado o quadro teórico aplicado ao conceito de segurança humana e à doutrina da Responsabilidade de Proteger. É analisada, numa primeira instância, a teoria institucionalista neoliberal, seguida da teoria construtivista. Num momento posterior, partindo da premissa segundo a qual ambas as teorias se complementam, pretende-se compreender o seu contributo para a existência de umnexo causal entre a segurança humana e a R2P.

Efetivamente, o propósito do capítulo é o de efetuar uma breve exposição das propostas do institucionalismo e do construtivismo, colocando ênfase nas interpretações dos conceitos de progresso, normas, interesses, instituições e regimes internacionais. Assim, é efetuado um enquadramento institucional e ideacional que permite considerar a segurança humana e a R2P como o resultado do aprofundamento normativo do sistema internacional, materializado na forma de instituições de cariz internacional.

### **1.1. Institucionalismo Neoliberal**

O desenlace da Primeira Guerra Mundial propiciou o surgimento de processos conducentes à estabilização do sistema internacional. Após o conflito existia a noção de que a ordem mundial anterior não poderia ser restaurada, pelo que a ocorrência de uma mudança drástica de paradigma nas relações internacionais seria inevitável (Carr, 1946: 237). Assim, mediante o surgimento de esforços cooperativos, inúmeras instituições começaram a ganhar forma. A criação da Liga das Nações, a par da emergência de uma ordem internacional de cariz normativo, são exatamente expressão do desejo de ultrapassar o clima de insegurança e de harmonizar as relações entre Estados (Stein, 2008: 202).

Não obstante, a corrente institucionalista só viria a ganhar ímpeto após a Segunda Guerra Mundial. No plano institucional destaca-se, no período em causa, a criação de organizações internacionais como as instituições de Bretton Woods<sup>4</sup> e a ONU, consideradas

---

<sup>4</sup> As instituições de Bretton Woods dizem respeito ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial.

as principais impulsionadoras dos processos de integração regional e de cooperação multilateral (Ikenberry, 2001: 8-9). Por sua vez, na década de 1980 existiu um aprofundamento teórico da corrente institucionalista, graças aos contributos de Krasner e da sua conceitualização de “*regime theory*”<sup>5</sup>, bem como em virtude do cunho neoliberal introduzido por Keohane (Stein, 2008: 203).

Por oposição à teoria construtivista, o institucionalismo neoliberal não se afasta totalmente dos cânones tradicionais, uma vez que compartilha algumas das premissas das teorias realista e liberal. Com efeito, os institucionalistas defendem a existência de um ambiente internacional anárquico<sup>6</sup> no qual os Estados, enquanto atores unitários e racionais, são os responsáveis pela criação de regimes internacionais (Little, 2009: 301). Por sua vez, os regimes promovem a manutenção de uma ordem internacional liberal, assente em princípios como a cooperação e a interdependência entre Estados nos domínios político, económico e securitário (Keohane e Nye, 1987: 729).

O distanciamento da teoria institucionalista face ao realismo assenta na marginalização do poder militar, bem como da preocupação com o “dilema de segurança”<sup>7</sup> que condiciona a sobrevivência dos Estados no sistema internacional. Efetivamente, a anarquia é mitigada por via da harmonização dos interesses estatais e pelo enfoque na cooperação mutuamente benéfica, a qual concede ganhos absolutos a todos os intervenientes no processo (Deudney e Ikenberry, 1999: 183, 193).

Por sua vez, as organizações internacionais não representam mecanismos sob a influência do poder estatal, com o propósito de revisão do *status quo*, sendo sinónimo de instituições em torno das quais as expectativas e os interesses dos Estados são simultaneamente agregados e disseminados (Keohane e Martin, 1995: 46). Portanto, ao

---

<sup>5</sup> Apesar de conceitualizar a teoria dos regimes, Krasner é habitualmente associado ao neorealismo/realismo estrutural. A sua perspetiva de regimes possui elementos de cariz liberal, dos quais se destaca a possibilidade de cooperação entre Estados num ambiente internacional anárquico, daí que constitua bases teóricas favoráveis aos autores neoliberais.

<sup>6</sup> Ambiente internacional de autoridade descentralizada, sem qualquer instância de poder superior aos Estados (Herbert, 1996: 227).

<sup>7</sup> Situação na qual as ações de um Estado, com o objetivo de aumentar a sua segurança, desencadeiam ações semelhantes em outros Estados, criando um clima de tensão no sistema internacional (Herz, 1951).

contrário do realismo, o institucionalismo neoliberal aspira ao desenvolvimento e ao progresso dos indivíduos, mediante uma lógica de construção de instituições cooperativas conducentes a uma melhoria generalizada das condições de vida (Keohane, 2012: 127).

Existe um vasto consenso em matéria de definição da teoria institucionalista neoliberal. Assim, Keohane (2012: 125) define institucionalismo como “o domínio da visão de que a cooperação na política mundial pode ser reforçada mediante a construção de instituições multilaterais baseadas em princípios liberais”. Para Herbert (1996: 227), o institucionalismo “assenta numa «harmonia de interesses» entre os Estados que, por sua vez, geram uma demanda por instituições e regras internacionais às quais os Estados concordam voluntariamente seguir”. Por último, Stein (2008: 208) considera que “o cerne do institucionalismo reside na visão das instituições como o resultado do autointeresse dos Estados, com vista a solucionar os problemas associados à ação coletiva e a permitir o alcance de resultados mutuamente benéficos”.

Apesar de enfatizar as questões materiais, existe um propósito social inerente à conceção institucionalista, que é utilizado como justificação para o uso de poder na construção de instituições (Keohane, 2012: 126). Por conseguinte, além do alcance de benefícios no plano político e económico, o institucionalismo constitui as bases para a garantia de maiores níveis de segurança humana, liberdade e bem-estar individual (Doyle, 2012: 4). Através das organizações internacionais são difundidas normas que moldam e, simultaneamente, constroem a atuação dos Estados, o que permite encaminhar as democracias liberais em direção a um ambiente mais próspero e pacífico.

### **1.1.1. A preponderância das instituições e dos regimes no sistema internacional**

O institucionalismo concetualiza uma noção de cooperação que nem sempre é alcançável no plano internacional. A promoção de cooperação não é um processo harmonioso na medida em que, além de requerer um ajustamento mútuo do comportamento e dos interesses dos intervenientes, a mera existência de interesses comuns não anula a possibilidade de desentendimento entre as partes (Herbert, 1996: 228).



Com efeito, a propensão para os Estados cooperarem encontra-se dependente de três variáveis: a mutualidade dos interesses, as preocupações futuras e o número de atores envolvidos (Axelrod e Keohane, 1985: 228). Esta relação está patente no *Dilema do Prisioneiro* de Axelrod e Hamilton (1981), que coloca ênfase na preponderância da reciprocidade enquanto instigadora de formas de cooperação mutuamente benéficas (Axelrod e Keohane, 1985: 234). Sucintamente, o *Dilema* equaciona que, perante uma incompatibilidade de interesses entre Estados, existe uma maior probabilidade para não existir cooperação. Todavia, Axelrod e Keohane (1985: 229) consideram que a interação entre Estados é um processo contínuo envolto num ajustamento mútuo dos interesses em jogo, o que favorece a adoção de atitudes cooperativas. Portanto, caso as variáveis em jogo não impeçam a existência de entendimentos comuns, é expectável que os Estados criem instituições de modo a desenvolver a cooperação entre si, atribuindo uma maior credibilidade e reciprocidade às suas relações (Keohane e Martin, 1995: 46).

Assim, as instituições aproximam os Estados não só ao criarem espaços de interação formal e informal, mas igualmente por definirem uma agenda de interesses comuns e concederem legitimidade às decisões tomadas (Keohane e Nye, 1974: 51). Neste sentido, como refere North (1990: 3), as instituições definem as “regras do jogo” da sociedade, uma vez que constroem e moldam a interação humana, com particular incidência no plano político.

A teoria institucionalista atribui ainda destaque às instituições no plano da manutenção da segurança internacional. Um dos principais contributos das instituições prende-se com o facto de aumentarem os fluxos de informação entre Estados, diminuindo a incerteza sobre as suas intenções e o seu comportamento (Ruggie, 1998: 8). Através da transparência da informação é possível maximizar a utilidade dos instrumentos à disposição das instituições, o que se traduz na formulação de políticas económicas, sociais e de segurança mais coerentes (Keohane e Martin, 1995: 43-44).

Importa realçar, no plano de manutenção da segurança, que o institucionalismo não assenta em ideais de segurança coletiva<sup>8</sup>, apesar da interdependência que existe entre os membros de uma determinada instituição. É, portanto, através da cooperação e do incremento dos níveis de legalismo e de moralismo<sup>9</sup> das instituições que se dá a condução e o garante da segurança internacional (Keohane, 2012: 128).

Na medida em que os Estados, enquanto atores unitários, são tidos como os principais responsáveis pela proteção da sua população, a efetiva promoção da segurança dos indivíduos encontra-se subjacente aos interesses nacionais. Por sua vez, estes são moldados e difundidos pelas instituições, com implicações a nível estatal. Esta relação é teorizada por Keohane e Nye (1987: 742), quando os autores referem que a natureza dos regimes internacionais afeta as estruturas domésticas, mas o contrário também se verifica: o círculo de influência baseia-se na reciprocidade entre as instituições internacionais e a política nacional dos Estados. Como resultado desta reciprocidade constata-se a existência de regimes internacionais de proteção, responsáveis pela manutenção dos direitos e das liberdades inerentes à condição humana.

A interpretação de regimes torna-se importante visto que, por oposição às instituições, os regimes não necessitam de existência material para serem considerados legítimos e relevantes (Ruggie, 1998: 55, 56). Krasner (1982: 186) define regimes como um conjunto de “princípios, normas, regras e instrumentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”. Na mesma linha de análise, Keohane (2012: 127) considera os regimes como “um aglomerado de princípios, normas e regras que regem as relações entre conjuntos bem definidos de atores”. Assim, o valor dos regimes assenta na sua capacidade de impor regras aos Estados. Por seu turno, as instituições pautam-se pela promoção da cooperação mediante a alteração do contexto em que os Estados se inserem (Deudney, 1996: 228).

---

<sup>8</sup> “[A segurança coletiva] assenta na premissa de que a paz é indivisível, pelo que a guerra contra um Estado é considerada, *ipso facto*, como uma guerra contra todos” (Ruggie, 1998: 108).

<sup>9</sup> “O legalismo é a crença de que o progresso moral e político podem ser alcançados através do alargamento da lei” (Keohane, 2012: 129). “O moralismo é a crença segundo a qual os princípios morais fornecem um guia para o comportamento dos atores políticos, e de que as ações dos detentores de poder podem ser adequadamente julgadas mediante a sua conformidade com princípios morais gerais” (Keohane, 2012: 129).

No entanto, apesar da legalização que lhes está inerente, os regimes apresentam fragilidades, das quais se destacam: a divergência de interesses na sua promoção, em virtude do vasto espectro de políticas que abrangem e dos condicionamentos que impõem à ação estatal; e a dificuldade de difusão e harmonização das normas a nível internacional, uma vez que carecem de mecanismos de monitorização da ação estatal (Keohane, 2012: 136). Desta forma, a emergência de um regime internacional assente nos princípios da segurança humana, bem como a disseminação de uma norma como a R2P, encontram-se largamente dependentes dos interesses dos atores e da sua institucionalização.

## 1.2. Construtivismo

Num cenário de profunda transformação das Relações Internacionais, em especial a partir da década de 1990, assiste-se ao surgimento e consecutiva legitimação do quadro teórico construtivista. A emergência desta teoria permitiu renovar o debate epistemológico até então dominado pela oposição do liberalismo ao realismo (e das suas variantes “neo”), ao procurar explicações coerentes para as múltiplas transformações sistémicas ocorridas no período pós-Guerra Fria (Koslowski e Kratochwil, 1994: 215). Neste contexto, o construtivismo apresenta-se como uma abordagem *sui generis*, uma vez que não possui qualquer antecedente direto na teoria das Relações Internacionais (Ruggie, 1998: 11).

Com efeito, enquanto o objeto de análise das teorias realista e liberal é centrado em fatores materiais, como as relações de poder estatal e a preponderância do comércio à escala global, o construtivismo coloca ênfase no impacto da identidade e dos interesses dos Estados na redefinição do sistema internacional (Walt, 1998: 40). Assim, a teoria construtivista afasta-se das conceções tradicionais pela importância que atribui às construções sociais suscetíveis de influenciar a atuação dos Estados (Onuf, 2013: 31).

Neste intuito, o construtivismo atribui destaque ao plano normativo, ao defender a existência de um conjunto de valores e de regras sociais que condicionam o comportamento dos agentes e da estrutura social (Walt, 1998:41). Por oposição ao institucionalismo, a abordagem construtivista não assenta no pressuposto da existência de um ambiente internacional anárquico, uma vez que defende que é mediante os interesses e as identidades

dos agentes que a estrutura possui relevância. Esta relação é defendida por Wendt (1992), ao considerar o sistema internacional como uma arena em que convergem os principais interesses dos Estados. Como refere o autor,

Self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. There is no "logic" of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. Anarchy is what states make of it (Wendt, 1992: 394-395).

Apesar de existirem várias definições de construtivismo, todas elas enfatizam a intersubjetividade na relação entre indivíduo e sociedade. Assim, para Onuf (2013: 4) “o construtivismo assenta num processo contínuo e bidirecional, mediante o qual os indivíduos interagem com a sociedade e esta, por sua vez, exerce influência sobre os indivíduos”. Adler (1997: 322) argumenta que “o construtivismo interpreta as dinâmicas normativas e epistémicas do mundo material, através da observação da forma como a sociedade é formada e moldada pela interação humana”. Já Finnemore e Sikkink (2001: 392) defendem que o construtivismo se “concentra no papel das ideias, normas, conhecimento, cultura e participação política, ao enfatizar a função das ideias e das construções sociais”.

O elemento basilar da teoria construtivista assenta, portanto, na análise dos fatores ideológicos que determinam a forma como as esferas política e social interagem entre si (Checkel, 1998: 326). Esta relação dá-se na forma de um processo contínuo e recíproco através do qual a estrutura influencia a interação e o comportamento dos agentes. No entanto, também estes exercem influência ideológica e discursiva sobre a estrutura, o que leva a que ambos sejam mutuamente co-constituídos e co-determinados (Hopf, 1998: 198; Wendt, 1987: 350). Efetivamente, é esta relação simbiótica que determina as “regras do jogo” e atribui legitimidade às políticas estatais nos campos doméstico e internacional (Wendt, 1987: 360).

Em virtude dos fatores mencionados, o construtivismo é considerado o “*middle ground*” das teorias de Relações Internacionais, situando-se entre as abordagens relativistas

e racionalistas<sup>10</sup> (Adler, 1997: 322). Uma vez que procura compreender como as esferas material, subjetiva e intersubjetiva interagem na construção da realidade social, a abordagem construtivista providencia uma interpretação significativa no que diz respeito ao entendimento dos atores e da política internacional (Checkel, 1998: 327).

No plano internacional, o construtivismo olha para o sistema como um conjunto de instituições criadas e dependentes da ação dos agentes. As instituições, tais como o Estado, são tidas como práticas rotinizadas, reguladas por normas e fundadas por via de comunidades políticas (Koslowski e Kratochwil, 1994: 222). Por sua vez, os regimes internacionais são sinónimo de um conjunto de princípios, regras e procedimentos resultantes da interação dos agentes (Onuf, 2013: 14). Acresce ainda o facto de que, para os construtivistas, os interesses internacionais dos Estados são apenas o reflexo dos interesses intersubjetivos da sociedade para o alcance de paz e de progresso (Adler, 1997: 337).

Apesar da sua vertente idealista, o construtivismo não pretende afirmar-se somente como uma teoria de alcance de paz global. Tal é perceptível pelo facto de argumentar que ambos os poderes material e discursivo são fulcrais para compreender e alterar as dinâmicas globais (Hopf, 1998: 177). Em última instância, a teoria considera que o mundo material oferece resistência ao atuar sobre ele, daí a importância de existir um conjunto de práticas discursivas coerentes como forma de ultrapassar os constrangimentos da estrutura (Adler, 1997: 323).

### **1.2.1. A relevância do progresso e dos processos sociais**

A teoria construtivista defende que os agentes atuam na sociedade de modo a colmatar as suas necessidades e os seus desejos materiais (Onuf, 2013: 6). Como tal, deduz-se que os agentes procuram alcançar determinados níveis de bem-estar coletivo e de

---

<sup>10</sup> Por um lado, as abordagens racionalistas, como o realismo e o liberalismo, consideram os Estados como atores unitários e racionais, defendendo que os interesses materiais são pré-determinados, pelo que os agentes agem numa lógica de racionalismo instrumental (Zehfuss, 2002). Por outro lado, as abordagens relativistas, nas quais se inserem as interpretações pós-modernistas, pós-estruturalistas e abordagens da Teoria Crítica, rejeitam a metodologia positivista, interpretando as crenças e os interesses dos agentes como o resultado dos processos de construção social.

segurança através das múltiplas interações com a estrutura. A este respeito importa introduzir a noção de progresso, o qual resulta das interações recíprocas entre agentes e estrutura, com o intuito de satisfazer os interesses dos atores sociais (Adler, 1997: 333-334).

Para o alcance de progresso é necessário ter em conta uma variável preponderante – a ação política. Segundo Adler (1997: 334), os atores políticos propiciam a emergência e consolidação de práticas que favorecem os interesses dos agentes, mediante a disseminação de ideais normativas universais entre as comunidades políticas. Com efeito, dada a constante interação entre as dimensões internacional e doméstica, ambos os planos são influenciados pelas práticas políticas desencadeadas a nível interno e externo (Koslowski e Kratochwil, 1994: 223). Não obstante, a obtenção de progresso e uma alteração significativa no sistema apenas ocorre por via de uma reformulação das normas que o constituem, a qual resulta somente da interação entre os Estados ou por intermédio de instituições de cariz internacional.

Em traços semelhantes ao institucionalismo, a corrente construtivista defende a existência de uma harmonia de interesses individuais que supera os interesses conflituosos do sistema internacional, considerando as instituições como um dos elementos-chave para a criação de uma ordem internacional moralmente legítima e propiciadora de um clima de segurança internacional (Koslowski e Kratochwil, 1994: 216). Assim, para além dos Estados, a existência de organizações internacionais – como a ONU – assume especial relevância, uma vez que são o resultado da interação dos agentes e refletem os seus valores, expectativas e interesses.

À luz da teoria construtivista, as organizações internacionais são consideradas um ponto de formação de interesses e de identidades. Young (1989: 26) define-as como “um conjunto de práticas sociais que permitem aglomerar regras ou convenções que regem as relações entre os atores internacionais”. A este respeito Adler (1997: 345) ilustra o caso das organizações regionais, criadas por razões instrumentais – como a defesa de uma região ou para fins de trocas comerciais – mas que, através dos vários processos de interação, acabam por adquirir uma identidade e um propósito comum.

Finnemore e Sikkink (2001: 401) fazem ainda alusão ao papel das organizações enquanto espaços de disseminação de novas normas internacionais e modelos de organização política. Sob esta perspectiva, cabe às organizações influenciar os Estados a adotar normas de comportamento adequadas às exigências e às transformações do sistema, promovendo o alcance de maiores níveis de progresso. Este contributo é de particular importância na medida em que, quer a formulação do conceito de segurança humana, quer a disseminação da doutrina da Responsabilidade de Proteger, são da responsabilidade da ONU.

Ambos os conceitos derivam de práticas que visam fortalecer o interesse dos indivíduos no alcance de objetivos como a dignidade, o respeito e a defesa dos valores humanos, contribuindo para o ideal de “transformação”<sup>11</sup> inerente à teoria construtivista. O conceito de segurança humana e de R2P são, portanto, o que Adler (1997: 339) considera como o resultado da evolução cognitiva humana, uma vez que procuram alterar as práticas no sistema internacional por via da transformação das expectativas, das identidades e dos interesses dos atores sociais.

Para a dimensão que importa analisar a evolução cognitiva não é, porém, mais do que a adoção pelos *policymakers* de interpretações da realidade menosprezadas até um determinado momento histórico (Wendt, 1999: 355). Assim, o conceito de segurança humana exprime a necessidade de colmatar uma série de entraves ao desenvolvimento e bem-estar humano, enquanto a doutrina da R2P surge como forma de promover uma maior segurança dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária.

A importância política de um determinado fenómeno não reside apenas no facto de este ser de conhecimento geral, mas na relevância que lhe é atribuída por meio da intersubjetividade partilhada entre os atores e as estruturas sociais (Adler, 1997: 340). Com efeito, a formulação de normas ou de conceitos que transformam o comportamento dos agentes no sistema internacional está dependente de um conjunto de processos sociais, bem como das intenções e dos interesses dos atores políticos (Onuf, 2013: 115). Por conseguinte, todos os processos relacionados com paz ou segurança internacionais dependem de

---

<sup>11</sup> O construtivismo defende que o mundo é uma construção social constante, pelo que as estruturas políticas e sociais se encontram em contínua mutação (Adler, 1997: 334).

legitimidade política para serem considerados prioritários em determinado momento (Sárváry, 2006: 167).

### **1.3. Uma abordagem holística: as teorias institucionalista e construtivista aplicadas à Segurança Humana e à Responsabilidade de Proteger**

Quer a teoria construtivista, quer a teoria institucionalista neoliberal, partilham da lógica funcionalista assente no progresso humano, na reciprocidade entre a esfera política e as práticas sociais e na relação agente-estrutura, ilustrada através da correlação entre instituições e sociedade internacional. Com efeito, tendo em conta que o institucionalismo é moderadamente racionalista e que o construtivismo partilha de valores liberais – aceitando a premissa da cooperação por via das instituições –, as teorias não possuem diferenças epistemológicas fraturantes, revelando-se complementares (Sterling-Folker, 2000: 100).

#### a) Institucionalismo Neoliberal

Tendo em consideração o argumento de Keohane e Nye (1989: 259), os regimes internacionais podem ser considerados instituições sociais, uma vez que são o resultado da adaptação das estratégias dos indivíduos à realidade e às expectativas do progresso social. Neste intuito, considera-se que a ação dos agentes propicia o surgimento de formas de cooperação mutuamente benéficas entre os atores da estrutura, rumo a práticas que favorecem a satisfação dos interesses individuais.

A criação de instituições e o estabelecimento de regimes internacionais, bem como a tentativa de gerar a aceitação de novas normas, refletem um esforço para alterar o ambiente no qual os atores interagem, através da transformação da própria estrutura de interação (Axelrod e Keohane, 1985: 251). Neste contexto, importa analisar em que medida as instituições e os regimes internacionais possuem capacidade para difundir a agenda de segurança humana, assim como a doutrina da R2P.

Na sua formulação inicial, a segurança humana constituía um desafio ao sistema internacional estatocêntrico, uma vez que promovia o surgimento de uma agenda suscetível de alterar o contexto de interação da política internacional (Hehir, 2015: 676). Assim, ao



tomar o indivíduo como referente principal da segurança, o foco da agenda de segurança humana centrou-se na difusão de um conjunto de normas capazes de constranger a ação dos Estados, em prol da salvaguarda dos direitos fundamentais e da liberdade dos indivíduos. Com efeito, a segurança humana coloca ênfase na proteção que os Estados e a comunidade internacional devem proporcionar aos indivíduos, nomeadamente na promoção dos seus direitos fundamentais (Holliday e Howe, 2011: 81).

Efetivamente, para Tadjbakhsh (2013: 44) a segurança humana subdivide-se atualmente em dois ideais que delimitam, simultaneamente, o seu campo de ação: a noção de “*freedom from fear*”, relativa a ameaças diretas à segurança e integridade física dos indivíduos, incluindo formas diretas e indiretas de violência; e o ideal de “*freedom from want*”, referente às condições que propiciam a proteção das necessidades básicas, qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos. A autora perspetiva ainda a existência da noção de “*freedom from indignity*” – alusiva à defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos, do seu direito à liberdade e a oportunidades sociais –, tradicionalmente tomada como parte integrante do ideal de “*freedom from want*”, o que explica a sua ausência nos debates políticos e académicos (2013: 44).

O contributo do institucionalismo reside, sobretudo, no entendimento dos ideais supramencionados, uma vez que possui uma forte componente moral direcionada à inviolabilidade dos direitos individuais. Este facto deriva da vertente neoliberal da teoria, que favorece a promoção dos direitos humanos individuais, a partilha de normas à escala global e considera o Estado o ator central na manutenção da segurança da sua população (Holliday e Howe, 2011: 86).

Porém, a relação entre segurança humana e institucionalismo conjuga ainda o plano associado à noção de progresso e de cooperação multilateral. No que diz respeito ao progresso, a teoria institucionalista alia-o ao desenvolvimento de princípios, normas e leis conducentes à melhoria das relações interestatais (Keohane, 2012: 132). Desta forma, as instituições são tidas como as fundações do progresso social, na medida em que legitimam os interesses dos indivíduos e promovem a difusão de normas propiciadoras do seu bem-estar (Keohane, 2012: 126; Ruggie, 1998: 17).

A perspectiva institucionalista torna-se preponderante no plano da cooperação, uma vez que alia a promoção da agenda de segurança humana à natureza multilateral inerente às instituições e aos regimes internacionais. Como tal, o foco da teoria reside no estímulo a uma noção de segurança que incuta nos Estados o dever de colmatar as necessidades e garantir os direitos e liberdades dos indivíduos. Deste modo, como será particularmente evidente no capítulo 2 da dissertação, o institucionalismo propicia o alargamento do conceito de segurança humana assente no ideal de “*freedom from want*”, por oposição ao enfoque estatal inerente à doutrina de R2P, centrado na noção de “*freedom from fear*” (Holliday e Howe, 2011: 81).

Apesar de o institucionalismo favorecer a possibilidade de institucionalização do conceito de segurança humana, este continua a deter um carácter predominantemente normativo e pouco prático, daí que careça de regimes de operacionalização (Thomas e Tow, 2002: 189). Perante este cenário, a R2P apresenta-se como uma norma suscetível de promover elementos da agenda de segurança humana, uma vez que o seu enquadramento institucional lhe concede legitimidade e instrumentos para incrementar a proteção e o bem-estar dos indivíduos.

Na verdade, ainda que não possua uma dimensão legal, a R2P enquanto norma é expressão do moralismo defendido por Keohane (2012: 130), dado que suporta a crença de que os princípios morais são um guia válido para a ação política. Porém, como será evidenciado no capítulo 3 da dissertação, existem discrepâncias entre os resultados expetáveis da operacionalização da R2P e o comportamento dos atores envolvidos no processo (Lombardo, 2015: 1190). Assim, ainda que o institucionalismo suporte a noção de que as normas possuem capacidade para moldar o comportamento dos Estados (Axelrod e Keohane, 1985: 228), a operacionalização da R2P pode ser condicionada pela incompatibilidade de interesses entre os membros permanentes do CS.

Deste modo, considera-se que mediante a reformulação dos interesses institucionais, a doutrina da R2P pode beneficiar da aposta nos mecanismos de cooperação

pela via do *soft power*. Este traduz-se na capacidade para atingir metas através da atração, em vez de coerção (Keohane e Nye, 1998: 86). Como referem Keohane e Nye,

It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that produce the desired behavior. Soft power can rest on the appeal of one's ideas or culture or the ability to set the agenda through standards and institutions that shape the preferences of others. It depends largely on the persuasiveness of the free information that an actor seeks to transmit (Keohane e Nye, 1998: 86).

Portanto, o institucionalismo neoliberal torna-se proeminente na compreensão das dinâmicas institucionais que condicionam a difusão da agenda de segurança humana e a aplicação da Responsabilidade de Proteger. Da análise apresentada contata-se que, por via da cooperação mutuamente benéfica e do estabelecimento de instituições e de regimes internacionais, é possível consolidar os ideais da segurança humana. No entanto, a operacionalização do conceito carece de aprofundamento, uma vez que a R2P apenas efetua uma interpretação restrita dos seus princípios fundamentais.

#### b) Construtivismo

No que diz respeito à teoria construtivista, esta defende um conceito de segurança contrastante com a visão realista do termo. A noção estatocêntrica de segurança baseada no estudo da ameaça, do uso e controlo das forças militares (Walt, 1991: 211) é considerada obsoleta, face ao surgimento de uma abordagem mais ampla e pluridimensional. Esta encontra-se associada ao conceito de segurança humana, centrado na proteção dos indivíduos e das comunidades internacionais, que engloba as dimensões militar, política, económica, social e ambiental (Buzan, 1991: 433).

À luz da teoria construtivista o conceito de segurança humana pode ser analisado segundo duas vertentes distintas, porém, complementares. A primeira, na lógica de promoção dos interesses coletivos, foca-se na relação do Estado com os agentes sociais. Assim, a segurança humana é encarada como sinónimo da transferência do interesse coletivo dos Estados a favor da promoção dos interesses comuns dos seus cidadãos, nomeadamente no que diz respeito à sua proteção e capacitação (Tsai, 2009: 23).

Desta forma, a possibilidade de concretização da agenda de segurança humana deriva das práticas, interações e formas de cooperação entre os Estados no sistema internacional (Tadjbakhsh e Chenoy, 2007: 4). Tal significa que, numa lógica de interesses comuns, o alcance de maiores níveis de segurança e desenvolvimento humano está dependente da existência de mecanismos de proteção dos indivíduos transversais a toda a estrutura. Neste seguimento, para além de uma dimensão interna, a agenda de segurança humana passa a estar na base da formulação da política externa dos Estados (como será evidenciado no capítulo 2, nos casos da Noruega e do Canadá), detendo um carácter normativo e global (Tsai, 2009: 23).

A segunda vertente, de cariz individual, relaciona-se com os fatores identitários que estão na base da constituição do tecido social. A este respeito salienta-se o empoderamento dos indivíduos e as várias formas de emancipação social, através da influência discursiva e ideológica que os agentes exercem na estrutura (Wendt, 1995: 73). Tendo em conta a mutabilidade das identidades e dos interesses sociais, a emergência da agenda de segurança humana apresenta-se simultaneamente como uma necessidade e um direito inerente à condição humana (Newman, 2001: 247). Com efeito, pode ser entendida como uma dimensão necessária para aproximar as expectativas individuais dos valores da estrutura, como também uma possibilidade de desenvolver condições de vida concomitantes com o progresso social (Wendt, 1999: 232).

Assim, de acordo com Wendt (1999: 355), os atores sociais são forçados a seguir a lógica do progresso e a internalizar gradualmente os valores da segurança humana na forma de novas normas sociais. Este facto não só conduz a um reforço da interdependência entre os indivíduos, como também encaminha o progresso da estrutura para o alcance de um desenvolvimento humano sustentável e duradouro (Sárváry, 2006: 167). No entanto, existe um processo longo e faseado conducente aos indicadores mencionados, uma vez que os atores internalizam as novas práticas sociais não de forma consciente, mas por reconhecerem determinados padrões de comportamento como os mais apropriados (Finnemore, 1996: 29).

Por sua vez, a doutrina da Responsabilidade de Proteger representa, de forma mais expressiva, a preponderância da legitimidade e da vontade política em matéria de tomada de

decisões de índole securitária. A R2P pode ser vista como uma norma “emergente”, detentora de capacidade para restringir ou aplicar o uso da força. Segundo Badescu (2011: 131), o seu estatuto de norma justifica-se pelo facto de ter vindo a alterar o entendimento de soberania dos Estados, bem como pelas obrigações morais que incute à comunidade internacional em matéria de prevenção e colmatação de atrocidades em grande escala.

Desta forma, a R2P possui contornos semelhantes ao entendimento construtivista de normas sociais. Estas podem ser definidas como “entendimentos e valores compartilhados que moldam as preferências e as identidades dos atores estatais e não-estatais, e que legitimam, explícita ou implicitamente, o comportamento humano” (Kratochwil, 1989 *apud* Badescu, 2011: 101). Tendo em conta os imperativos morais que a R2P incute nas organizações internacionais e nos Estados, a definição de Finnemore e Sikkink (1998: 891) permite evidenciar a influência da doutrina, sendo que definem uma norma como “o padrão comportamental apropriado para os atores com uma determinada identidade”.

Deste modo, por um lado a R2P pode ser entendida como uma forma de operacionalização dos interesses da estrutura, tendo por objetivo colmatar a insegurança dos indivíduos em cenários hostis. Por outro lado, reflete um conjunto de práticas moral e eticamente desejáveis, ao perspetivar a atuação da comunidade internacional nas várias fases de um conflito (Thakur e Weiss, 2009: 23). Como refere Glanville (2015: 4), atualmente a R2P não possui capacidade para constranger os interesses dos Estados, porém, a sua evolução normativa permitiu consolidar a noção segundo a qual a comunidade internacional não deve permanecer passiva face a atrocidades em grande escala – o que, por si só, já reflete uma alteração dos valores e da identidade dos Estados.

No entanto, dado que existem várias interpretações políticas da forma como a doutrina deve ser aplicada, apenas é possível formular uma definição intersubjetiva e consensual da R2P através da sua prática e da materialização dos seus princípios, isto é, mediante a intervenção dos Estados de forma a garantir a proteção dos indivíduos. Efetivamente, a doutrina da R2P joga com vários conceitos possíveis de analisar sob a perspetiva do construtivismo, dos quais se destacam o conceito de poder, interesses e soberania.

A respeito do poder, o contributo construtivista mais relevante provém de Adler (1997: 336), que define o termo como “os recursos necessários para impor a visão de alguém sobre outros, como também a autoridade para determinar a identidade, os interesses e as práticas dos Estados”. Sob esta perspetiva, a aplicação da R2P está dependente do poder material necessário para levar a cabo intervenções humanitárias, bem como da interpretação que os Estados atribuem a um determinado conflito ou crise humanitária.

Já ao nível dos interesses, estes podem ser entendidos como os elementos ideológicos e as motivações materiais que influenciam o comportamento dos agentes políticos (Walt, 1987: 41). Assim, considera-se que os interesses são socialmente construídos e dependem simultaneamente dos valores e das crenças dos agentes sociais (Wendt, 1999: 169). Este será, porventura, um dos conceitos mais preponderantes em matéria de operacionalização ou marginalização da R2P uma vez que, face à possibilidade de realização de uma intervenção humanitária, existem sempre questões políticas e ideológicas que condicionam a sua aplicação.

Por último, a respeito da soberania, Wendt (1999: 182) define-a como “a posse de autoridade exclusiva sobre um território, por parte de entidades independentes e autónomas”. No entanto, tal como está previsto nas formas de aplicação da R2P, a soberania estatal tem limites, podendo ser “condicional” de duas formas: quando um Estado pede auxílio de modo a garantir a segurança da sua população; ou ainda quando um Estado é o perpetrador de crimes humanitários contra os seus cidadãos (ONU, 2009a). Tal significa que é concebível, de acordo com os princípios morais do sistema internacional, que um Estado possua soberania apenas até ao ponto em que as suas decisões vão ao encontro da lei e da manutenção da segurança dos agentes sociais (Wendt, 1999: 207).

Como é perceptível, o construtivismo providencia lentes de análise fulcrais para a interpretação das dinâmicas que condicionam a concretização da agenda de segurança humana e a aplicação da doutrina da R2P. O principal contributo da teoria assenta no debate agente-estrutura e nas interpretações das dinâmicas, discursos e interesses que moldam o comportamento dos Estados e dos decisores políticos.

c) O elo institucionalista/construtivista

Quando se tem em conta a convergência de ambas as teorias em análise, a relação complementar entre agentes e instituições pode ser definida da seguinte forma: em primeiro lugar, os agentes promovem a criação de “*road maps*”, isto é, os indivíduos manifestam os seus interesses e ponderam quais as estratégias políticas mais adequadas para a sua prossecução (Ruggie, 1998: 17); de seguida, são criadas políticas moralmente legítimas, uma vez que refletem não só as expectativas dos agentes, como também o propósito social das democracias liberais (Keohane, 2012: 125); por conseguinte, a institucionalização promove uma harmonização de interesses e reproduz um conjunto de princípios e de normas na estrutura, promovendo o reforço da cooperação e a concretização dos interesses dos agentes. Assim, a teoria construtivista enfatiza a co-constituição e co-determinação entre os agentes e a sociedade, ao passo que o institucionalismo operacionaliza esses conceitos pela via da institucionalização e consequente difusão de um conjunto de princípios, práticas e normas sociais, que condicionam o comportamento dos agentes e das estruturas sociais.

Ao nível da segurança humana, ambas as teorias permitem interpretar o surgimento de uma abordagem mais ampla e pluridimensional do conceito: o construtivismo alia a promoção da agenda de segurança humana ao resultado das expectativas dos agentes sobre a estrutura, considerando que a operacionalização da segurança humana conduz à realização dos interesses fundamentais dos indivíduos; já o institucionalismo, ao tomar as instituições como os principais elementos dinamizadores da cooperação internacional, atribui destaque às organizações internacionais enquanto espaços de difusão de um conjunto de normas e princípios conducentes à promoção da agenda de segurança humana. Como refere Acharya (2004: 356), ambas as teorias complementam a difusão do conceito de segurança humana. A autora realça que

Constructivist insights are important in understanding how human security ideas are promoted by global norm entrepreneurs and how shifts in the global ideational structure can help or hinder prospects for human security. Liberal-institutionalism help our understanding of how human security can be promoted through interdependence, democratic transformation, and international institutions (Acharya, 2004: 356).

No que diz respeito à R2P, a interpretação construtivista defende a existência de um conjunto de interesses que condicionam a aplicação da norma. O institucionalismo reforça

esta ótica ao tomar as instituições como um espaço de harmonização dos interesses dos Estados. Nesta lógica, a promoção da doutrina da R2P está dependente do caráter moral das instituições, daí que uma operacionalização mais eficaz da doutrina deva passar pelo reforço dos mecanismos de cooperação por via do *soft power*, ultrapassando os constrangimentos inerentes à aplicação de instrumentos coercivos, como o uso da força militar.

## **2. Segurança Humana: a emergência de um novo paradigma de segurança**

Este capítulo explora o desenvolvimento do conceito de segurança humana tecendo uma reflexão acerca das suas múltiplas interpretações, dos seus limites e potencialidades. O objetivo é o de evidenciar a perspetiva de segurança humana adotada na dissertação, sendo igualmente expostos os principais ideais do conceito. Estes são sobretudo formulados e difundidos institucionalmente, a nível dos Estados e das organizações internacionais, daí que seja dada ênfase à vertente do *policymaking* que favorece (ou inviabiliza) a colmatação das ameaças que se colocam aos indivíduos.

Com efeito, na primeira secção são apresentados os fatores conducentes à formulação e consolidação da agenda de segurança humana, com destaque para a sua distinção face aos entendimentos tradicionais de segurança. São ainda analisadas as definições de segurança humana com maior relevância nos planos político e académico, assim como as principais críticas que lhes são dirigidas.

De seguida é aprofundado o debate entre os proponentes de uma definição ampla (*broad*) de segurança humana e os defensores de uma interpretação mais restrita (*narrow*) do conceito. Esta distinção torna-se essencial para a dissertação, uma vez que permite observar diferentes enquadramentos políticos de segurança humana, essenciais na própria conceção da doutrina de Responsabilidade de Proteger.

Posteriormente são analisados os mecanismos de operacionalização da agenda de segurança humana, bem como o seu contributo para o *policymaking*. Desta dimensão procura-se aferir qual o grau de compromisso dos Estados para com a segurança humana, de modo a averiguar a relevância do conceito no sistema internacional. Por último, é explorada



a vertente institucional do novo paradigma de segurança humana, procurando-se examinar a influência dos seus ideais no planeamento e execução de intervenções humanitárias.

## **2.1. Segurança Humana: o nascimento de um discurso**

Uma forma de determinar o valor da segurança seria questionar como os indivíduos poderiam subsistir na sua ausência (Baldwin, 1997: 18). Hobbes (1651: XIII) considera que a vida tornar-se-ia “solitária, pobre, efémera e desagradável”, uma vez que a lógica subjacente ao ideal de segurança compreende um conjunto de pré-requisitos que potenciam a existência de valores como a prosperidade, a liberdade e o desenvolvimento. A segurança é, portanto, um conceito interdependente e pluridimensional – está profundamente relacionada com um conjunto de práticas, valores sociais e individuais que influenciam as interações sociais e o comportamento humano (Schäfer, 2013: 5). Todavia, até aos finais da década de 1980 as abordagens de segurança possuíam uma conceção restrita, com ênfase na dimensão da defesa nacional.

Assim, tradicionalmente a segurança é sinónimo de um entendimento estatocêntrico centrado na salvaguarda dos interesses nacionais, tendo por objetivo erradicar ameaças à soberania estatal e à integridade territorial, nomeadamente agressões físicas advindas de conflitos violentos (Henk, 2005: 92). No decorrer da Guerra Fria existiu um fortalecimento desta perspetiva, sendo que autores como Nye (1988) e Walt (1991) conduziram o desenvolvimento dos Estudos de Segurança para uma dimensão estritamente militar. Neste intuito, a segurança passou a representar “o estudo da ameaça, o uso e controlo da força militar” (Walt, 1991: 212), sendo entendida como a ausência de ameaças diretas aos Estados (Nye e Lynn-Jones, 1988: 6-7) e a inexistência de receios individuais (Wolfers, 1962: 149).

O final da Guerra Fria e a emergência de uma ordem internacional multipolar favoreceram o surgimento de um entendimento complexo de segurança, sobretudo pelo surgimento de dimensões – como a individual, política, económica ou ambiental – que se lhe tornaram intrínsecas. Tal facilitou o reconhecimento de que a segurança nacional é essencial, porém insuficiente, para assegurar a proteção e o bem-estar dos indivíduos (Axworthy, 2001: 20). De facto, a década de 1990 demarca-se pela existência de uma série

de desastres humanitários em grande escala – com destaque para os casos do Ruanda (1994) e do Kosovo (1999) –, cujos efeitos nefastos demonstraram que os Estados negligenciavam uma série de ameaças profundamente disruptoras da integridade e bem-estar individual. Desta forma, dado o incremento dos níveis de insegurança global, surgiu a necessidade de alargar o conceito de segurança a novas dimensões, em detrimento do seu enfoque exclusivo nas interpretações tradicionais (Krause e Williams, 1996: 230).

Neste contexto, a necessidade de proteção dos indivíduos adquire primazia, sobretudo face ao surgimento de “novos desafios de segurança”, de cariz transnacional e não-militar, que transcendem a esfera de ação estatal e implicam a existência de esforços cooperativos multilaterais (Holliday e Howe, 2011: 75). A este nível salientam-se ameaças como as violações dos direitos humanos, a injustiça social, o terrorismo, as alterações climáticas, as redes de crime transnacional ou as migrações internacionais (PNUD, 1994: 24). Assim, tornou-se perceptível que a manutenção da paz e estabilidade internacionais poderia ser assegurada pela defesa e promoção dos direitos essenciais dos indivíduos, mediante a existência de um conceito de segurança inclusivo e não exclusivamente defensivo (Axworthy, 2004a: 348).

As primeiras evidências do progresso conceptual das novas abordagens de segurança surgem em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresenta o conceito de segurança humana no *Human Development Report*. “É necessária uma transição profunda de pensamento – de segurança nuclear para a segurança humana” (PNUD, 1994: 22), refere o documento, estabelecendo uma profunda rutura com as prioridades da agenda securitária dos Estados. De acordo com o PNUD (1994: 22), tornou-se necessário elaborar um entendimento amplo de segurança, adaptado ao novo panorama geopolítico global. Como é referido,

The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of nuclear holocaust. It has been related to nation-states more than people. Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime [or terrorism], social conflict, political repression, and environmental hazards. With the dark shadows of the Cold War receding, one can see that many conflicts are within nations rather than between nations (PNUD, 1994: 22).

O relatório expressa inequivocamente a necessidade de constituir os indivíduos como os principais referentes da segurança, papel que, até à data, tinha sido atribuído de forma incontestada aos Estados (Liotta e Owen, 2006: 88). Para além de um alargamento necessário da noção de segurança, o foco nos indivíduos simboliza uma tentativa de responsabilizar os Estados pelos efeitos nefastos, bem como pela ameaça que por vezes representam para a sua população (Axworthy, 2001: 19). Assim, neste entendimento os Estados são despromovidos da sua singularidade enquanto referentes de segurança, sendo o próprio espetro das ameaças estendido para além do plano militar.

Para o PNUD (1994: 22-23) a segurança humana possui quatro características fundamentais: em primeiro lugar, representa um conceito universal, transversal a qualquer faixa etária ou classe social, que compreende ameaças como o desemprego, a criminalidade, as alterações climáticas ou as violações dos direitos humanos; em segundo lugar, os componentes da segurança humana são interdependentes, isto é, fenómenos como a fome e a pobreza extrema, a poluição ou o terrorismo, não são tidos como eventos isolados, confinados às fronteiras nacionais dos Estados, mas sim como eventos com impacto global; numa terceira dimensão, é defendido que a segurança humana é mais facilmente garantida através da prevenção do que pela via interventiva. Tal é facilmente ilustrado pela aposta em cuidados de saúde primários de modo a evitar a propagação de vírus como o HIV/SIDA, ou ainda, num outro plano, pela aposta em meios pacíficos com o intuito de evitar a escalada de conflitos; por último, a segurança humana é centrada nos indivíduos, na sua dignidade, liberdade e acesso a oportunidades.

Efetivamente, o PNUD cria elementos fomentadores de uma definição de segurança aplicável a várias escalas e a uma pluralidade de atores, assente em princípios democráticos e desenvolvimentistas. Deste modo, é possível equacionar a existência de segurança mediante a aptidão dos indivíduos ou de múltiplos atores identificarem riscos e ameaças ao seu bem-estar e valores pessoais (segurança negativa), bem como pela capacidade de determinarem formas de erradicação, mitigação ou adaptação às ameaças, quer seja individualmente, ou em articulação com outros atores (segurança positiva) (Hoogensen *et al.*, 2009: 3).

A emergência do conceito de segurança humana assenta, portanto, nonexo entre segurança negativa e segurança positiva, interpretadas no relatório de 1994 na forma de “*freedom from fear*” e “*freedom from want*”. Neste seguimento, o PNUD (1994: 23) define segurança humana da seguinte forma: “significa, em primeiro lugar, a segurança contra ameaças crónicas como a fome, doenças e repressão. E, em segundo lugar, traduz-se na proteção contra interrupções súbitas e prejudiciais nos padrões da vida quotidianos, sejam estas verificadas a nível individual ou comunitário”. Ao evidenciar o facto de ser necessário efetuar uma transição do conceito restrito de segurança nacional para o conceito abrangente de segurança humana, o relatório destaca sete categorias fundamentais para a prevalência da última – segurança económica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994: 24-25).

Por último, o PNUD (1994: 34) enumera as seis categorias que poderão afetar o alcance de segurança humana a nível global, sendo elas: o crescimento acelerado da população, as disparidades nas oportunidades económicas, o aumento exponencial das migrações internacionais, a degradação ambiental, a produção e tráfico de droga e o terrorismo internacional. Conclui-se, portanto, que ainda numa fase preliminar, o PNUD procurou criar mecanismos conducentes a uma alteração na consciência e atividade política, tendo por objetivo a colmatação de ameaças futuras nos mais diversos domínios internacionais (Burgess, 2008: 52).

Todavia, como será evidenciado na secção seguinte, revelou-se difícil colocar na prática os princípios avançados pelo PNUD. Neste sentido, a par do surgimento de propostas académicas que visam o reforço do conceito de segurança humana, importa analisar, de seguida, o desenvolvimento do conceito no seio da ONU.

### **2.1.1. Um conceito necessário, porém conceptualmente limitado?**

A nível empírico, a segurança apresenta-se como um conceito essencialmente contestado<sup>12</sup> (Buzan, 1983: 6; Holliday e Howe, 2011: 74), visto que não existe um consenso

---

<sup>12</sup> “Conceitos essencialmente contestados são, em regra geral, dotados de conotações valorativas, o que implica que, apesar da existência de argumentos que sustentem uma determinada interpretação, não é possível chegar a um entendimento consensual em relação à sua definição adequada” (Gallie, 1956: 168).

relativamente à sua definição ou às dimensões que abarca. Porém, a introdução do conceito de segurança humana desafiou as convenções ao reformular os pilares conceptuais da segurança, ao repensar a natureza das ameaças e das causas de vulnerabilidade e ao propor uma securitização da vida quotidiana. Deste modo, a segurança humana apresenta-se simultaneamente como um instrumento epistemológico que descreve a realidade empírica e um conceito normativo que introduz as alterações necessárias para a existência de uma maior estabilidade, justiça e proteção globais (Burgess, 2008: 49).

No entanto, o PNUD não teve em consideração a operacionalização do conceito de segurança humana, o que levou à sua marginalização por parte dos Estados (Martin e Kostovicova, 2014: 297). Com efeito, o período posterior a 1994 viu surgir um escasso número de adeptos do conceito, ao passo que emergiu um vasto leque de críticas à sua conceptualização e operacionalização. Como refere Alkire (2004: 359), no final da década de 1990 a segurança humana debateu-se contra a sua dissipação, dada a dificuldade em identificar questões prioritárias na sua agenda.

Efetivamente, surgiu a necessidade de clarificar os princípios e áreas de atuação da nova agenda de segurança. Por conseguinte, no plano académico, são vários os autores que procederam ao aprofundamento do conceito de segurança humana. Para Alkire (2003: 2), o objetivo da segurança humana diz respeito à salvaguarda “dos elementos vitais da vida humana contra ameaças críticas e generalizadas, em paralelo com o alcance de realização humana a longo prazo”. Com inspiração na dimensão económica, King e Murray (2001: 58) definem segurança humana como “o número de anos passados na ausência de um estado de pobreza generalizada”, sendo esta considerada “a situação na qual um indivíduo se encontra abaixo do limiar de bem-estar humano”. Por sua vez, Thomas (1999: 6) coloca em evidência a dimensão pessoal da segurança humana, interpretando-a como “a condição de existência na qual são atendidas as necessidades materiais básicas, bem como o estado no qual existe dignidade humana, com destaque para a possibilidade de participação na vida comunitária”. Já Evans (2004: 364) elabora uma definição na qual identifica os principais desafios associados ao conceito, problematizando a relação entre indivíduos e Estado. O autor considera que

Human security is based on the idea that the individual or community must be at least one of the referent points in answering the eternal questions of security for whom, from what and by what means. Philosophically, it raises issues related to conscience, obligations beyond borders, development, governance and domestic legitimacy. Politically, it raises questions about sovereignty, intervention, the role of regional and global institutions, and the relationship between state and citizen (Evans, 2004: 364).

A definição anterior aborda uma série de variáveis com implicações no debate em torno da segurança humana em ambas as esferas política e académica. Tal verifica-se na medida em que o relatório do PNUD ofereceu apenas uma perceção reduzida de como a (in)segurança humana pode ser mensurada, bem como do limiar entre segurança e insegurança (Homolar, 2015: 851). O PNUD focou-se, portanto, nas metas que os Estados devem cumprir de forma a proteger a sua população (“*good governance*”<sup>13</sup>), em detrimento da averiguação e colmatação das inseguranças dos indivíduos. Como tal, apesar da alteração do referente de segurança para os indivíduos, o Estado prevaleceu como principal provedor de segurança humana (Gasper, 2005: 240).

Com efeito, existem múltiplas críticas ao modo como o PNUD formulou o conceito de segurança humana. Ainda que as sete dimensões apresentadas no relatório de 1994 permitam enquadrar, prevenir e responder a um vasto conjunto de ameaças à segurança dos indivíduos, alguns autores argumentam que a definição é demasiado vaga para que seja útil na prestação de segurança, ou influente na elaboração das agendas de política externa (King e Murray, 2001: 591). Pela mesma razão, o conceito é tido como normativamente atrativo, mas analiticamente frágil, uma vez que qualquer ameaça crítica ao modo de vida dos indivíduos representa uma ameaça à segurança humana (Newman, 2004: 358).

Paris (2001: 88), porventura um dos autores mais críticos do conceito de segurança humana, refere que a definição é extraordinariamente ampla e vaga. De acordo com o autor, este facto produz um obstáculo em duas frentes: para os decisores políticos dificulta a priorização dos objetivos de manutenção e prestação de segurança, na medida em que, na prática, o alargamento do catálogo das ameaças é um obstáculo à sua priorização; e para os académicos, relativamente ao que deve ser concretamente estudado no conceito (2001: 92).

---

<sup>13</sup> O termo «*good governance*» alude à existência de práticas de governação responsáveis, eficientes, representativas e transparentes (Weiss, 2000: 808).

Na mesma linha de análise, Owen (2004: 378) encara a constituição dos indivíduos como os principais referentes da segurança sinónimo da proliferação de um conceito de segurança com reduzido valor analítico, já que a expansão do número de ameaças apenas conduziu a uma maior dificuldade na compreensão das suas causas e das relações entre si. Já McDonald (2002: 280) direciona a sua crítica para a dimensão de operacionalização da agenda de segurança humana, considerando-a fundamentalmente um projeto moral e normativo, ao invés de uma práxis de segurança alicerçada na realidade política.

Existem ainda duas dimensões do conceito de segurança humana escrutinadas pelos críticos – a estatal e a universal. No campo estatal, Bellamy e McDonald (2002: 376) referem que a segurança humana procura securitizar as políticas de intervenção do Estado na sociedade, sobretudo ao nível das políticas económicas e de desenvolvimento. Esta circunstância leva o Estado a beneficiar das percepções positivas resultantes do discurso de segurança humana sem que, de facto, institucionalize o conceito na prática política. Além do mais, verifica-se que apenas existe uma alteração do referente da segurança para os indivíduos quando não existem preocupações de segurança nacional (De Wilde, 2008: 225), o que se traduz num entendimento *ad hoc* do ideal de segurança humana.

De acordo com o PNUD (1994: 22), a segurança humana é considerada uma preocupação universal. Neste sentido, a segurança assume-se como um estado comum a todos os indivíduos, sendo os seus valores partilhados a uma escala global (McDonald, 2002: 283). No entanto, existem ameaças locais e regionais causadoras de insegurança que necessitam de respostas precisas, adaptadas ao contexto e às necessidades mais prementes dos indivíduos. Assim, o universalismo do conceito priva-o de conteúdo político relevante, abrindo caminho para a formulação de um discurso global sem impactos reais na erradicação das ameaças, o que inviabiliza o alcance de maiores níveis de paz e segurança (Khong, 2001: 234-235).

Ainda assim, de acordo com Homolar (2015: 851), os indicadores de segurança humana estabelecidos pelo PNUD, apesar de vagos, possibilitaram a reflexão, fundamentação e reprodução de um conjunto de normas internacionais focadas numa noção humanista de progresso liberal. Com efeito, a difusão da agenda de segurança humana abriu

caminho para uma maior sensibilização para as questões ligadas ao progresso social e ao desenvolvimento humano, no sentido em que permitiu transformar ideais abstratos em conceções normativas com relevância global.

Perante as inúmeras críticas apontadas à definição de segurança humana do PNUD, e face ao incremento das ameaças globais (em particular a “*War on Terror*” – alusiva à guerra global de combate ao terrorismo –, a multiplicação de conflitos intraestatais e o agravamento das alterações climáticas), é criada, em 2000, a Comissão de Segurança Humana (CSH), numa iniciativa conjunta entre o Governo do Japão e a ONU.

Num esforço para minimizar a rejeição dos ideais de segurança humana que até à data se tinha verificado, a CSH propôs-se a efetuar um aprimoramento do conceito, visando a sua maior operacionalização. Com efeito, em 2003 é publicado o relatório *Human Security Now*, no qual a Comissão define a colmatação dos conflitos e a erradicação da pobreza como as principais áreas de atuação da segurança humana, nomeadamente “a proteção dos indivíduos durante conflitos violentos e cenários pós-conflito” e “a garantia da disponibilidade e acesso a cuidados de saúde essenciais” (2003: IV). Para além disso, a CSH (2003: IV) propôs ainda a defesa das populações forçosamente deslocadas, a superação das inseguranças económicas, ou ainda a garantia da erradicação do analfabetismo e da privação educacional.

O relatório refere a existência de um conjunto de elementos vitais, tais como direitos e liberdades, dos quais os indivíduos e as sociedades desfrutam. Ao assumir a volatilidade desses elementos, a CSH (2003: 4) defende a formulação de um conceito dinâmico de segurança humana, abrangente ao ponto de integrar itens das agendas de paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento. Assim, a segurança passa a focar-se na proteção dos elementos vitais da vida dos indivíduos, propiciando o aumento da sua liberdade e da sua realização pessoal. Como é referido,

Human security means protecting fundamental freedoms— freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity (CSH, 2003: 4).



Uma vez que a CSH reitera as características fundamentais da segurança humana presentes no relatório de 1994 do PNUD, a nova abordagem mantém-se inconsistente quanto às áreas de atuação da segurança humana. De facto, a CSH (2003: 10) considera que a segurança humana se adapta bem aos ideais de desenvolvimento humano e de direitos humanos, o que para os decisores políticos se traduz na dificuldade de delimitar as áreas de atuação de cada um dos conceitos.

Além do mais, apesar da CSH defender um entendimento amplo de segurança humana, formula uma definição essencialmente centrada no ideal de “*freedom from fear*” – ao direcionar o foco das prioridades securitárias para as ameaças violentas aos indivíduos (Holliday e Howe, 2011: 76). Deste estreitamento advêm duas implicações significativas: primeiro, a CSH (2003: 11) refere que a segurança humana é deliberadamente protetiva, uma vez que reconhece que os indivíduos e as comunidades são ameaçados por eventos além do seu controlo. Este entendimento não só remete para a noção tradicional de segurança, como ainda contribui para a reprodução, em vez de transformação, do paradigma de segurança centrado nos Estados (Wibben, 2008: 458). Com efeito, o referente individual torna-se passivo, sendo aceitável que o Estado utilize quaisquer meios necessários, inclusive militares, para garantir a existência de segurança humana (Gjørsv, 2012: 841).

Em segundo lugar, como consequência da implicação anterior, a preponderância que a CSH atribui ao empoderamento dos indivíduos pode ser seriamente questionada. O relatório (2003: 11) considera o empoderamento dos indivíduos uma questão-chave para a segurança humana, sendo sinónimo do aumento da sua proteção e segurança. No entanto, a CSH (2003: 10) argumenta que o garante da proteção deve ser instaurado pelos Estados, agências internacionais, organizações não-governamentais e pelo setor privado. Assim sendo, apesar desta operacionalização possibilitar uma maior institucionalização do conceito de segurança humana, de certo modo desprestigia os interesses mais prementes dos indivíduos, uma vez que a internalização dos seus interesses em outros atores pode revelar-se um processo longo e complexo (Krause, 2014: 86).

Na sequência da definição apresentada pela CSH, vários autores procuraram clarificar as dimensões intrínsecas ao conceito de segurança humana. Neste intuito, para

além de um aprofundamento institucional (sobretudo por parte da ONU), importa analisar, de seguida, quais as suas principais propostas de revisão.

## **2.2. Segurança Humana: desenvolvimento teórico e conceptual**

A segurança humana tem sido criticada por se revelar uma “*catch-all approach*” insuficiente na colmatação das inseguranças dos indivíduos, em grande medida devido à dificuldade de operacionalização do conceito (McDonald, 2002: 293). No entanto, a inclusão de novas rubricas na agenda de segurança global, bem como a tentativa de entender as causas das vulnerabilidades dos indivíduos, conferem à segurança humana a relevância necessária para que uma pluralidade de atores estatais e não-estatais prossiga com as tentativas de aprimorar a abordagem.

Efetivamente, torna-se essencial proceder ao desenvolvimento da segurança humana, em ambas as perspetivas institucional e conceptual, uma vez que a sua agenda poderá assumir relevância perante a existência de uma definição consensualmente aceite. Martin e Owen (2014: 331) enfatizam a necessidade de formulação de uma definição consensual de segurança humana, tendo em vista uma maior institucionalização do conceito e, por conseguinte, a sua maior operacionalização. Nas palavras dos autores,

It is certainly the case with human security that definitions matter. How one defines the bounds of concept necessarily affects which issues fall under its purview, what policy space the concept engages, which actors use it, and what institutions and norms the concept is positioned within. [...] It is clear that a lack of definitional clarity [...] has limited the widespread institutional adoption of human security. [...] This reveals the underlying conceptual tension in a concept that seeks to both shift the referent of security away from the state and to the individual, while at the same time being a policy tool for guiding the actions of the state. [...] Human security, despite some isolated policy success, has always been more comfortable in theory than in practice (Martin e Owen, 2014: 331).

Com efeito, numa perspetiva de desenvolvimento institucional, a ONU tem vindo a integrar o conceito de segurança humana, desde 2003, no discurso e prática da organização. Em 2005, no documento *World Summit Outcome*, a ONU reafirmou o seu compromisso para com a nova abordagem de segurança, referindo a necessidade de melhorar as respostas da comunidade internacional a desafios provenientes dos ideais de “*freedom from fear*” e

“*freedom from want*” (2005: 31). A este respeito, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) menciona que

We stress the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. We recognize that all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential. To this end, we commit ourselves to discussing and defining the notion of human security in the General Assembly (ONU, 2005: 31).

Já em 2010, as Nações Unidas reiteraram o compromisso de cumprir os princípios de segurança humana definidos pelo relatório da CSH de 2003, sendo referido que

First, human security is in response to current and emerging threats — threats that are multiple, complex and interrelated and can acquire transnational dimensions. Second, human security calls for an expanded understanding of security where the protection and empowerment of people form the basis and the purpose of security. Third, human security does not entail the use of force against the sovereignty of States and aims to integrate the goals of freedom from fear, freedom from want and freedom to live in dignity through people-centered, comprehensive, context-specific and preventive strategies (ONU, 2010: 6).

Em linha com os princípios estabelecidos na *World Summit Outcome*, em 2012 a AGNU (2012a: 1) formula um entendimento unânime de segurança humana, sendo esta entendida como “uma abordagem destinada a auxiliar os Estados membros na identificação e colmatação de desafios generalizados e transversais à sobrevivência, subsistência e dignidade dos seus cidadãos”, englobando “o direito dos indivíduos viverem em liberdade e dignidade, isentos de pobreza e desespero, com oportunidades favoráveis ao desenvolvimento do seu potencial humano”.

Um dos últimos desenvolvimentos institucionais do conceito diz respeito à constituição do Plano Estratégico 2014-2017, no qual a ONU apresenta os principais objetivos e atividades a desenvolver em matéria de segurança humana. Neste intuito, é reconhecido que a sua promoção requer um novo conjunto de objetivos globais mais flexíveis e contextualmente relevantes a longo prazo. Desta forma é possível assegurar uma abordagem centrada nos indivíduos que promova desenvolvimento económico e social inclusivos, sustentabilidade ambiental e maiores níveis de paz e segurança internacionais (ONU, 2014a: 17).

Adicionalmente, numa perspectiva de desenvolvimento teórico-conceitual, são vários os autores que têm vindo a aperfeiçoar o conceito de segurança humana. Leaning (2004: 354) defende que, “para um indivíduo alcançar uma base de segurança humana, deve ser capaz de garantir e manter o acesso a bens alimentares, água e abrigo, bem como estar protegido contra ameaças que afetem a sua segurança, permitindo-lhe afirmar a sua identidade, autonomia e participação social”. MacLean (2010: 270) argumenta que “a segurança humana se adquire através da proteção contra ameaças extraterritoriais, nomeadamente violência proveniente da escassez de recursos naturais, violações de direitos humanos ou migrações em grande escala”. De acordo com o autor (2010: 270), a segurança humana apenas existe mediante a coexistência da segurança pessoal e comunitária, num ambiente propício à estabilidade e desenvolvimento pessoal.

Numa perspectiva que tem em conta a existência de segurança simultaneamente em Estados “fortes” e em Estados “falhados”<sup>14</sup>, Gjørsv (2012: 851) equaciona a segurança humana como uma negociação entre o Estado e os indivíduos. O autor considera que “existe segurança negativa quando os processos de negociação dão resultado e, nesse intuito, o Estado garante a ausência de ameaças aos indivíduos; por sua vez, a segurança positiva traduz-se na colmatação duradoura e sistemática das necessidades dos indivíduos” (2012: 851).

Para Sen (2014: 17), a segurança humana pode ser entendida como “a proteção do quotidiano e a preservação da sobrevivência humana contra as indignidades que podem causar dano, prejuízo ou desprezo à vida humana (por exemplo, a pobreza, o aprisionamento, a exclusão social ou o analfabetismo)”. O autor declara ainda que a segurança humana serve de complemento à segurança nacional, promove os direitos humanos e reforça os ideais de desenvolvimento humano, para além de fortalecer as políticas institucionais que interligam os indivíduos e o Estado e, por sua vez, o Estado e as sociedades globais (2014: 27). Também Oberleitner (2014: 320) contribui para um entendimento amplo da segurança humana, pois para o autor esta constitui-se como um interesse comum da comunidade internacional, em

---

<sup>14</sup> Entende-se por Estado falhado “um Estado que não possui capacidade para desempenhar as suas funções mínimas de segurança e de manutenção da ordem pública, e que não possui controlo efetivo sobre o seu território e as suas fronteiras” (Crisis States Research Center, 2006: 4).

vez de uma dimensão centrada nos interesses estatais. Completando esta visão global, Kaldor (2014a: 92) crê que a segurança humana transcende as fronteiras nacionais dos Estados, rumo à consolidação de um sistema global de proteção. Assim, a segurança humana

Is about extending individual rights beyond domestic borders and about developing a capacity at a global level to provide [the deployment of] emergency services in situations where states either lack capacity or are themselves the violators of rights. What this means is that national security cannot be assured unilaterally, that the security of any part of the world depends on a global or human security system. Thus, instead of defending borders against external attack, the security capabilities of states are designed to contribute to global emergency services (Kaldor, 2014a: 92).

A autora reforça a sua perspectiva atendendo ao elemento normativo da segurança humana, ao afirmar que esta se traduz num compromisso para trabalhar em comunidade e com as instituições internacionais, através da criação e cumprimento de regras e normas comuns (2014b: 71), o que se consubstancia num incremento da cooperação, numa maior facilidade de resolução de problemas e na construção de paz.

Neste plano, também Newman (2014: 226) atende à normatividade da segurança humana, considerando que “existe uma responsabilidade ética para reorientar o foco da segurança para os indivíduos, a qual se manifesta explícita ou implicitamente pelos compromissos solidaristas e cosmopolitas das organizações internacionais”. Para concluir, o contributo de Martin e Owen (2014: 3) sumariza os elementos essenciais a reter do desenvolvimento do conceito de segurança humana. Para os autores, não basta tornar os indivíduos como os novos referentes de segurança: acima de tudo, é essencial compreender as dinâmicas entre os provedores e os recetores de segurança, bem como identificar com maior eficácia os indivíduos mais vulneráveis (2014: 3). Neste intuito,

Human security is not only about the shift of referent object away from a focus on states and *raison d'état*, towards individuals, groups and communities. It is about cosmopolitan ideas, transnational movements and the idea that a universal humanity should frame decisions about who is vulnerable, and should be protected. While the term ‘referent object’ has become a useful shorthand to describe the key change in analytical approach represented by human security, it is not only objects of security, but the nature of subjectivity, as well as the interrelation between providers and receivers of security, which have undergone a transformation as part of this departure from traditional thinking (Martin e Owen, 2014: 3).

Face às propostas de desenvolvimento apresentadas, é necessário ter em conta que o desenvolvimento do conceito de segurança humana, por si só, apenas contribui para a identificação e categorização das ameaças aos indivíduos, remetendo para o plano dos imperativos morais de erradicação das inseguranças. Não existe, portanto, uma abordagem que especifique quais os mecanismos que devem ser usados para colmatar as ameaças individuais, nem quais os atores mais apropriados para efetuar tal processo.

No entanto, o aperfeiçoamento do conceito tem permitido otimizar a sua utilidade e auxiliar os decisores políticos na priorização das ameaças mais severas a nível global (Owen, 2014: 64). Neste seguimento, torna-se relevante questionar se a operacionalização da segurança humana beneficia com a existência de um entendimento amplo ou restrito do conceito. Por esta razão, de seguida é aprofundado o debate “amplo/restrito”, de forma a identificar a abordagem com maior influência no discurso e prática política.

### **2.2.1. O alargamento vs. a restrição do conceito de Segurança Humana**

O conceito de segurança humana verifica-se em simultâneo como uma pluralidade de outros conceitos (Gasper, 2014: 28). A sua associação ao conceito de direitos humanos é, por exemplo, uma das propostas avançadas pelos defensores de uma abordagem ampla de segurança humana, tendo em vista a sua maior clarificação e coerência. Tal como é mencionado por Tadjbakhsh (2013: 50), este entendimento alargado é essencial, uma vez que a abordagem de segurança humana partilha com os direitos humanos a preocupação de proteger as liberdades, aumentar as oportunidades e proteger os indivíduos contra ameaças críticas à sua segurança.

Porém, sem que exista uma definição clara do que a segurança humana representa, o alargamento do conceito apresenta sérias fragilidades. Este argumento é apresentado por vários autores apologistas de um estreitamento do conceito de segurança humana, os quais defendem uma abordagem centrada nas ameaças diretas, devidamente identificadas e categorizadas, às vidas dos indivíduos. Denota-se, assim, um contraste entre os ideais de segurança positiva (“*freedom from want*”) e os ideais de segurança negativa (“*freedom from fear*”) (Gasper, 2014: 31).

Efetivamente, o debate em torno do desenvolvimento do conceito de segurança humana possui duas vertentes distintas: por um lado, surgem os proponentes de uma abordagem mais ampla, centrados no ideal de “*freedom from want*”, semelhante à apresentada no relatório do PNUD de 1994. Sob este ponto de vista, é defendido um alargamento do conceito de segurança de modo a incluir ameaças alimentares, ameaças à saúde humana ou ainda ameaças climáticas, uma vez que é reconhecido que a sua combinação se revela mais catastrófica do que fenómenos como a guerra ou o terrorismo combinados (Holliday e Howe, 2011: 76).

Por outro lado, existem os apologistas de uma definição mais restrita do conceito de segurança humana, com ênfase no ideal de “*freedom from fear*”, como é defendida pela doutrina da Responsabilidade de Proteger ou pelo projeto *Human Security Report*<sup>15</sup>. Nesta ótica, é adotado um entendimento de segurança humana centrado nas ameaças violentas aos indivíduos, sendo entendido que estas provêm de fenómenos como a pobreza, a incapacidade de os Estados protegerem a sua população ou de desigualdades socioeconómicas (Gjørsv, 2012: 841). Em suma, os proponentes de uma definição ampla de segurança humana criticam o enfoque excessivo em intervenções militares, ao passo que os defensores de uma visão restrita argumentam que o entendimento amplo é indistinguível do conceito de desenvolvimento e engloba demasiadas componentes, sendo, portanto, inútil do ponto de vista analítico (Kaldor, 2014a: 88).

Os argumentos provenientes de ambas as vertentes desenrolam-se em planos contrastantes, porém complementares, no que diz respeito à existência de uma abordagem mais coerente de segurança humana. Assim, para os defensores de uma versão ampla, o argumento centra-se nas questões normativas, institucionais, de partilha de valores universais e de empoderamento dos indivíduos que podem propiciar uma maior adoção e operacionalização do conceito. Sob esta perspetiva, os indivíduos devem ser protegidos contra as ameaças diretas ao seu bem-estar, mas também necessitam de estar inseridos num

---

<sup>15</sup>O projeto *Human Security Report* consiste num *think-tank* independente localizado em Vancouver, Canadá. O projeto destina-se a acompanhar as tendências regionais e globais de evolução dos conflitos e da violência organizada, bem como as suas causas e consequências, formulando posteriormente relatórios destinados ao aperfeiçoamento da segurança humana em cenários de conflitos violentos.

ambiente com condições propícias ao seu desenvolvimento pessoal (Holliday e Howe, 2011: 88). Assim,

If the objective of the [security] paradigm is to minimize human suffering by maximizing the number of years of future life spent outside a state of generalized poverty, clearly the onus is thrust upon state and international actors in terms of a responsibility to protect and also to provide for individual human beings by virtue of our shared humanity, irrespective of the artificial normative boundaries of states (Holliday e Howe, 2011: 88).

Sen (2014: 18) considera que, contrariamente às versões restritas, um entendimento amplo de segurança humana é essencial, visto que possui preponderância para afetar positivamente as vidas humanas. Jolly (2014: 141) detém uma percepção semelhante, aludindo às vantagens de uma abordagem mais ampla do conceito de segurança humana:

Firstly, broader concepts of human security make decision-makers aware of risks and insecurities in other areas which require attention and action – often with higher priority than expenditures on traditional forms of responses to security. Secondly, broader concerns for people-centred security can also add value by generating greater public awareness of the broader range of threats to security and in turn for mobilizing their support for a better allocation of government resources and efforts to respond to these threats. (Jolly, 2014: 141).

Tadkbakhsh (2013: 46) reconhece que a adoção de uma abordagem restrita favorece o trabalho de investigação dos académicos, devido à maior facilidade de delimitação das ameaças. No entanto, a autora argumenta que a inexistência de uma definição consensual de segurança humana não representa uma fragilidade concetual, mas sim uma recusa em sucumbir à agenda política dominante (2013: 46). Deste modo, a adoção de uma abordagem ampla permite observar que, na realidade, ameaças como a pobreza podem causar um impacto igualmente severo quanto a violência física na vida e dignidade das pessoas. É a partir desta enunciação que a autora realça a necessidade de atribuir uma maior capacidade de agência aos indivíduos, dada a importância das percepções individuais na colmatação das inseguranças (2013: 46-49).

Por sua vez, os defensores de um entendimento restrito de segurança humana consideram que os entendimentos amplos correm o risco de se transformar numa “lista de possíveis acontecimentos nefastos” (Krause, 2004: 367). Neste sentido, a segurança humana perde toda a utilidade para os *policymakers*, dado que carece de distinção face aos conceitos de segurança tradicionais, tornando-se inextricavelmente relacionada com a ameaça ou uso



da força (Krause, 2004: 368). Com efeito, Krause (2004: 368) argumenta que apenas através do enfoque na dimensão de “*freedom from fear*” será possível ligar a segurança humana a uma agenda global prática e coerente.

Lyotta e Bilgin (2014: 112) consideram que os *policymakers*, por oposição aos académicos, possuem uma maior inclinação para a adoção de uma versão restrita de segurança humana, na medida em que esta favorece a identificação das ameaças. Tal acontece pelo facto de uma ameaça ser uma causa externa danosa, com consequências imediatas ou visíveis no horizonte, que requer uma resposta tangível a curto prazo. Como tal, para os decisores políticos uma ameaça pode ser identificada e colmatada num curto período de tempo, ao contrário da complexidade inerente aos novos desafios de segurança globais (Lyotta e Bilgin, 2014: 112). Assim, pese embora a importância de minimizar as vulnerabilidades dos indivíduos, os autores enaltecem a relevância das abordagens restritas. O seu argumento centra-se no facto de que, ao contrário de uma ameaça, uma vulnerabilidade não é claramente perceptível, originando visões contrastantes relativamente ao seu impacto individual. Como tal, as vulnerabilidades tendem a concentrar-se num emaranhado difícil de colmatar a curto ou médio prazo, daí a morosidade para ascenderem a preocupações de índole securitária (2014: 113).

Em conclusão, da discussão apresentada realça-se o facto de nenhuma abordagem possuir mais relevância no que diz respeito à promoção da agenda de segurança humana. De facto, todos os proponentes da segurança humana concordam que o seu objetivo principal diz respeito à proteção dos indivíduos, existindo uma clara distinção face ao conceito de segurança nacional, apesar de ambas as dimensões se complementarem (Holliday e Howe, 2011: 76).

Assim, Thakur (2004: 347) argumenta que a relevância da segurança humana poderia ser amplificada caso os decisores políticos focassem a aplicação do conceito a cenários de crise, ao invés das agendas de desenvolvimento. Todavia, mesmo que existisse uma limitação da ação da segurança humana às ameaças à integridade individual, continuariam a existir ameaças não-tradicionais cuja gravidade requer respostas políticas

excepcionais – destacam-se, por exemplo, as ameaças ambientais ou os fluxos migratórios em grande escala (Thakur, 2003: 347).

Na mesma perspectiva, Owen (2014: 60) considera a dificuldade de categorização das ameaças o principal entrave a uma definição consensual de segurança humana, argumentando que ambas as abordagens procedem a uma categorização incorreta e pouco precisa das vulnerabilidades dos indivíduos. Como tal, o autor crê que devem ser criados mecanismos de avaliação da severidade das ameaças. Desta forma,

Human security [...] becomes not a universally applicable and finite list of harms, but rather a threshold, past which a condition in any one location, at any one time, may be considered serious enough to warrant the security label (Owen, 2014: 60).

No entender de Kaldor (2014b: 74), a ausência de uma maior participação dos indivíduos na sociedade global inviabiliza a conceção de medidas de implementação da agenda de segurança humana. Por esta razão, a autora defende que uma maior resposta às ameaças terá que passar pela existência de um elo co-constitutivo e mutuamente reforçado entre os indivíduos e as instituições, dada a sua capacidade para executar medidas no âmbito da manutenção da segurança física, psicológica e material (2014b: 71).

Neste intuito, importa analisar o papel do *policymaking* estatal na promoção da agenda de segurança humana, tendo em conta o facto de os Estados permanecerem os principais responsáveis pela garantia e manutenção da segurança dos indivíduos.

### **2.3. Estados e Segurança Humana: a operacionalização de uma agenda complexa**

Segundo Krause (2014: 85), a segurança humana é colocada à prova quando os atores internacionais utilizam o conceito na formação de novos interesses e agendas políticas, ao ponto de se tornar (ou não) um elemento constituinte da sua identidade e política externa. Como tal, aferir a relevância política da segurança humana implica ultrapassar as principais limitações do conceito, nomeadamente a sua dificuldade de operacionalização no domínio estatal.

No campo político, a resistência à agenda de segurança humana justifica-se pelo desafio que coloca à “*high politics*”, à integridade e soberania dos Estados. Para os proponentes do conceito, a legitimidade dos Estados advém somente da capacidade de colmatar as inseguranças dos seus cidadãos, de garantir a sua proteção e bem-estar (Oberleitner, 2014: 320). No entanto, não existe uma incompatibilidade absoluta entre os ideais de segurança humana e os interesses estatais.

Na perspectiva de Axworthy (2004: 349), apesar de serem constantemente descritas como conflituosas, a segurança nacional e a segurança humana são, na verdade, dois lados da mesma moeda – perspectivas “*top-down*” e “*bottom-up*” destinadas à proteção dos indivíduos. O mesmo entendimento é defendido a nível institucional, pela ONU (2012b: 5), uma vez que a organização considera que a segurança humana não substitui a segurança nacional; pelo contrário, ambas são mutuamente dependentes e complementares. Porém, dadas as atuais configurações de poder no sistema internacional, a segurança humana prevalece em grande medida um projeto moral e normativo, em vez de um complemento influente no discurso e realidade política (McDonald, 2002: 280).

Com efeito, prescrever à comunidade internacional formas de implementação do conceito de segurança humana constitui uma tarefa extremamente complexa. Por um lado, significa encontrar um consenso na promoção da agenda de segurança humana e superar as noções tradicionais de segurança, rumo a um sistema no qual os Estados propiciem o bem-estar, a proteção e dignidade aos indivíduos (Newman, 2014: 226). Por outro lado, traduz-se na adoção de uma abordagem multinível do ideal de segurança humana, articulada simultaneamente por Estados, atores não-estatais e atores internacionais multilaterais (MacLean, 2010: 272).

Não obstante, o final da década de 1990 viu surgir os primeiros indícios de operacionalização da agenda de segurança humana, tendo como pioneiros o Japão, a Noruega e o Canadá. Ainda que de forma diluída, o Japão adotou internamente a agenda de segurança humana na forma de redes de proteção social (como medida de salvaguarda da crise financeira asiática de 1997); por sua vez, a Noruega e o Canadá associaram à sua

política externa um ideal de segurança humana centrado na redução dos custos humanos oriundos de conflitos violentos (Hubert, 2004: 351).

Independentemente das alterações governamentais, o Japão tem vindo a consolidar a promoção da agenda de segurança humana como um dos pilares fundamentais da sua política externa. Neste sentido, é o único país com um embaixador exclusivamente dedicado à segurança humana, para além de prestar apoio na erradicação das inseguranças aos indivíduos quer em países em desenvolvimento, quer em países afetados por conflitos violentos (Takasu, 2014: 239, 248). De acordo com o governo Japonês (Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, 1999 *apud* Paris, 2001: 90), o conceito de segurança humana “abrange exaustivamente todas as ameaças ao quotidiano, sobrevivência e dignidade humana”, ao incorporar respostas a cenários de degradação ambiental, violações de direitos humanos, crime transnacional organizado, refugiados, pobreza, minas antipessoais ou doenças infecciosas. O entendimento japonês engloba, portanto, uma definição ampla de segurança humana, centrada no ideal de “*freedom from want*”.

Por seu turno, o Canadá articulou uma conceção de segurança humana centrada na segurança dos indivíduos contra ameaças diretas e indiretas, considerando a segurança do Estado não um fim em si mesmo, mas um meio para garantir a segurança da sua população (Axworthy, 1999). Deste modo, os *policymakers* canadianos têm vindo a promover uma agenda alargada de segurança humana, que inclui dimensões como os direitos humanos, “*governance*”, crianças soldado, minas terrestres, operações de paz, ou ainda o desenvolvimento do Direito Penal Internacional (MacFarlane e Khong, 2006: 172).

A posição do governo canadiano reforça a preponderância da erradicação das ameaças diretas aos indivíduos, para além de considerar a segurança humana um complemento lógico da noção de segurança internacional (MacLean, 2010: 274). Assim, apesar de mais recentemente representar uma abordagem centrada no ideal de “*freedom from fear*”, o entendimento de segurança humana canadiano inclui mesmo assim a proteção dos civis em cenários de conflito, a execução de operações de paz, métodos de prevenção de conflitos, processos de “*governance*” e manutenção da ordem pública (Devon, 2014: 310).

À semelhança do Canadá, a Noruega desenvolveu uma abordagem ampla de segurança humana, especialmente focada no desenvolvimento humano e no desarmamento, o que, porventura, favoreceu o surgimento de uma coligação entre os dois países – a parceira “Lysøen” –, que mais tarde viria a dar origem à *Human Security Network* (HSN) (Axworthy, 2001: 21). Apontada como o desenvolvimento institucional mais relevante em matéria de operacionalização do discurso e prática da segurança humana, a criação da HSN, em 1999, redefiniu as prioridades de atuação da agenda política internacional, rumo a um maior enfoque nas ameaças aos indivíduos (Krause, 2008: 65, 66).

Efetivamente, após um incremento de 12 países membros (Áustria, Chile, Eslovénia, Grécia, Irlanda, Jordânia, Costa Rica, Mali, Panamá, Suíça, Tailândia e África do Sul [enquanto observador]), a HSN desenvolveu uma série de iniciativas formais e informais, tendo em vista a promoção de uma agenda de proteção de civis. A este nível, realça-se a influência da HSN na formação da ICISS, ou ainda o seu contributo para a formação da Comissão de Segurança Humana (2003). Dos seus projetos destacam-se, sobretudo, a ênfase na proteção das mulheres em cenários de conflito, campanhas para deter a proliferação e uso de armas de pequeno porte, consciencialização para a questão das crianças soldado (e crianças em cenários violentos), o contributo no estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, ou ainda o apoio a países em cenários pós-conflito, nomeadamente através de processos de construção da paz (Krause, 2014: 83).

O enfoque nas ameaças sob a alçada do ideal de “*freedom from fear*” conferiu à HSN relativa eficácia nas ações desenvolvidas, dado o estreitamento dos interesses dos seus membros nas questões provenientes de ameaças violentas, possíveis de colmatar por via de intervenções multilaterais (Small, 2001: 235). No entanto, a agenda do grupo incorporou ainda matérias mais abrangentes, das quais se destacam a educação para os direitos humanos, as alterações climáticas ou onexo entre segurança e desenvolvimento humano. Mais importante, a HSN apoiou o estabelecimento da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* e do conceito de Responsabilidade de Proteger, para além de ter exercido influência na adoção e difusão do conceito de segurança humana pela ONU (Krause, 2014: 85-86). O grupo destacou-se pelo facto de ter institucionalizado um conceito pouco claro e fragmentado (Martin e Owen, 2010: 220), sendo que atualmente continua a

promover – ainda que com menor frequência –, fóruns de discussão no âmbito da segurança humana.

Em suma, as interações no domínio da segurança humana podem levar tempo a ser internalizadas, no que pode ser descrito como um longo processo de alteração das identidades estatais (McSweeney, 1999). Contudo, a relevância da segurança humana depende, em grande medida, da sua capacidade para influenciar a atuação dos decisores políticos. A este respeito, procura-se compreender, de seguida, se a agenda de segurança humana é sistematicamente tida em consideração pelos *policymakers* ou se, pelo contrário, apenas é utilizada de forma esporádica e inconsistente.

### **2.3.1. *Ad hoc* policymaking?**

Conforme foi previamente constatado, a existência de sinergias entre Estados resulta na capacidade de desenvolver novas formas de ação diplomática, rumo a uma maior operacionalização do conceito de segurança humana. No entanto, coloca-se a questão de estes esforços cooperativos poderem, ou não, ir além da mera prossecução de um conjunto restrito de interesses (Krause, 2014: 86).

Tendo em conta que, para os *policymakers*, o ideal de segurança humana detém um carácter esporádico, apenas surgindo nos discursos políticos na eminência de crises em grande escala, torna-se preponderante entender quais os motivos que constroem a integração da agenda de segurança humana na formulação de políticas nacionais coerentes e duráveis.

A lógica política para securitizar<sup>16</sup> um determinado assunto – os indivíduos ou o ambiente, por exemplo – prende-se com a necessidade de informar os atores (indivíduos e comunidade internacional) de que existe uma matéria com prioridade na agenda política. Um assunto prioritário possui, assim, atenção constante, uma maior alocação de recursos e

---

<sup>16</sup> O termo “securitização” é geralmente associado à Escola de Copenhaga, célebre na área dos Estudos de Segurança. Nesta perspetiva, a segurança deve ser entendida como um ato discursivo, tendo por objetivo a construção social das ameaças. Assim, a utilização discursiva do conceito de segurança é vista como um ato através do qual determinadas questões (sejam elas de natureza política, económica, ambiental ou militar) podem ser encenadas ou categorizadas como uma ameaça (Buzan *et al.*, 1998).

uma maior probabilidade de ser resolvido de forma satisfatória (Khong, 2001: 232). Na atualidade é consensualmente aceite que a segurança humana possui relevância política, contudo, a sua ausência no *policymaking* estatal reflete uma série de constrangimentos que inviabilizam uma maior inclusão do conceito no discurso e prática política (Hubert, 2004: 351).

Efetivamente, é possível identificar os principais entraves a uma maior incorporação da agenda de segurança humana no discurso dos *policymakers*. Em primeiro lugar, destaca-se o facto de os indivíduos, Estados e organizações internacionais possuírem diferentes agendas, bem como entendimentos divergentes das necessidades mais prementes dos indivíduos. Tal resulta da diferença de capacidades e de esferas de influência de cada ator, sendo que tal como as avaliações de segurança nacional variam consoante o ator que as conduz, também a análise dos níveis de segurança humana irá variar consoante as dimensões observadas (Owen, 2014: 61). Além do mais, permanece relativamente fácil para os *policymakers* enquadrar novos problemas em categorias familiares (Matthew e Shambaugh, 1998: 166), o que condiciona, simultaneamente, a participação dos indivíduos na prossecução de políticas de segurança humana e uma maior clarificação das ameaças.

Como tal, um acréscimo da relevância da agenda de segurança humana teria de passar pelo estabelecimento de uma parceria entre a sociedade civil e as instituições, de modo a implementar agendas políticas direcionadas à prestação de segurança e bem-estar aos indivíduos. Isto implicaria desenvolver novos códigos de conduta estatais, bem como estabelecer novas normas internacionais relativas à proteção dos indivíduos. Assim, seria possível incorporar a dimensão humana no cerne do trabalho das organizações internacionais (Axworthy, 2001: 23), aproximando as expectativas individuais da prática política. Sumariamente,

Different groups will conceive of security in different ways. Indeed, one group's sense of security may be at the expense of another group. These conflicting perceptions must be factored in to the analysis of the appropriate action to be taken. Policymakers working with a 'human security' lens must, to the extent possible, encourage, consult, listen to, and work with the people to find out their perceptions of what would make their world more secure (Owens e Arneil, 1999: 2-3).

De seguida, realça-se o facto de os *policymakers* serem confrontados com uma “competição” entre as várias ameaças, o que se traduz na sua dificuldade de priorização. A ação estatal tende a ser preferencialmente direcionada à colmatação das ameaças da categoria de “*freedom from fear*”, uma vez que integra ameaças específicas com impacto direto na segurança e bem-estar das vítimas, exigindo respostas imediatas (Thomas e Tow, 2002: 183). No entanto, a existência de diversas ameaças em simultâneo exerce uma forte pressão nos *policymakers*, induzindo-os a considerar determinadas inseguranças prioritárias. Veja-se, por exemplo, o cenário apresentado por McDonald:

Much of the deforestation in the Brazilian Amazon is caused by shifted cultivators and landless peasants, who cut down virgin tropical forest in order to sustain their families in the short term. In cases such as this, where different components of Human Security (environmental and economic) appear in opposition, whose security is to be addressed, and which types of concerns have priority? (McDonald, 2002: 282).

Neste caso, Thomas e Tow (2002: 183) propõem uma priorização das ameaças com base no cálculo dos “*trade-offs*”. Isto significa equacionar se uma ameaça específica, caso não seja solucionada, possui ramificações imediatas e opressivas mais graves do que uma outra ameaça identificada, sendo necessário uma maior ou menor alocação de recursos para a colmatar. Ainda que o esforço de hierarquizar e priorizar as inseguranças possa revelar-se um exercício fútil, dada a interdependência que as caracteriza (Tadjbakhsh, 2013: 46), a proposta anterior fornece aos decisores políticos uma possibilidade de identificar quais as ameaças a erradicar a curto, médio e longo prazo, assegurando em cada instância a proteção dos indivíduos.

Num outro plano, verifica-se a existência de discrepâncias entre a política externa dos Estados e a suas políticas nacionais de segurança humana. A este respeito, identifica-se a tendência de Estados como o Japão, a Noruega e o Canadá incluírem a segurança humana como um dos pilares centrais da sua política externa, apesar de minimizarem os princípios dessa abordagem de segurança a nível nacional. Isto não significa que não promovam a proteção, bem-estar e dignidade dos seus cidadãos. Traduz-se, porém, na instrumentalização da agenda de segurança humana, uma vez que estes Estados minorizam o papel dos indivíduos enquanto atores de mudança, em prol da projeção de uma determinada imagem



externa, do alcance de “*actorness*” e relevância internacional, que não teriam caso não abraçassem agendas progressistas (Devon, 2014: 311).

Verifica-se, portanto, uma disparidade entre as percepções de ameaça dos indivíduos e as políticas adotadas pelos Estados (Owens e Arneil, 1999: 2). Neste intuito, Gjörv (2012: 858-859) considera que os *policymakers* beneficiariam da adoção de uma agenda de segurança humana que aproximasse as noções individuais de vulnerabilidade, adaptação e resiliência da “*high politics*”, permitindo um maior envolvimento da sociedade civil na definição das ameaças e diminuindo as respostas militarizadas à segurança.

Por último, sublinha-se a crítica de que a segurança humana promove um discurso universalista desprovido de relevância política. A concepção de segurança humana enquanto discurso global permite subscrever as reivindicações dos atores políticos internacionais na busca por uma agenda suscetível de alterar o comportamento dos Estados (Homolar, 2015: 863), para além de propiciar a criação de normas internacionais, como é o caso da Responsabilidade de Proteger.

Todavia, tal como acontece com a promoção dos direitos humanos ou da agenda de desenvolvimento, os discursos de segurança humana tendem a basear-se somente na perspectiva dos atores ocidentais responsáveis pela formulação, legitimação e difusão dos conceitos. Nesta lógica, Newman (2014: 235) alude ao facto de a segurança humana ser substancialmente rejeitada pelos líderes do mundo em desenvolvimento – os quais, em teoria, seriam os principais beneficiários da nova agenda de segurança –, pois é entendida como um movimento liberal do Norte global, dotado de conotações intervencionistas. Esta ambivalência provém da percepção de que a segurança humana implica um compromisso a longo prazo, ineficaz na colmatação das fontes de insegurança e de privação (Newman, 2014: 235).

Com efeito, os líderes políticos dos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles cuja independência é mais recente, consideram prematura a alteração do referente de segurança do Estado para o indivíduo. De acordo com MacFarlane e Khong (2006: 231), tal

resulta do entendimento de que a segurança humana pode levar à erosão da soberania estatal, abrindo caminho à interferência e intervenção dos países ocidentais.

Assim, ainda que se demonstre extremamente complexo encontrar uma definição perfeita de segurança humana (Wibben, 2008: 459), o *policymaking* estatal sairia beneficiado caso esta possuísse uma maior clareza ontológica e epistemológica. Dessa forma, os discursos políticos poderiam ser mais facilmente escrutinados, diminuindo a incerteza relativamente aos possíveis interesses subjacentes à promoção da agenda de segurança humana.

Com base no exposto, constata-se que o *policymaking* estatal deve ainda superar vários obstáculos de modo a gerar uma maior promoção da agenda de segurança humana. Neste sentido, destaca-se particularmente a necessidade de uniformizar as políticas estatais com os interesses mais prementes dos indivíduos. Para tal, as organizações internacionais – enquanto espaços de harmonização e difusão de interesses –, revelam-se fulcrais, uma vez que possuem capacidade para promover um conceito de segurança humana concomitante com ambos os ideais de “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”, englobando uma maior esfera de proteção dos indivíduos.

Neste intuito, a secção seguinte procura evidenciar os graus de compromisso da ONU e da União Europeia (UE) para com a agenda de segurança humana, visto que se tratam das principais organizações internacionais responsáveis pela sua difusão. Posteriormente tenta-se compreender qual a relevância operacional da segurança humana, o que implica compará-la com a doutrina da R2P.

#### **2.4. Segurança Humana: um conceito institucionalmente relevante?**

Tendo em conta a existência de uma multiplicidade de ameaças transnacionais, a esfera política procura centrar-se na formulação de medidas que protejam os indivíduos e as comunidades, capacitando-os a prosperar. Porém, quaisquer ações desenvolvidas nesse sentido apenas poderão ser bem sucedidas caso não se encontrem fragmentadas, daí que,

com a segurança humana como objetivo, se torna necessário desenvolver respostas coesas entre as comunidades de indivíduos e as organizações internacionais (Sen, 2014: 26).

Com efeito, os proponentes do conceito de segurança humana consideram as instituições multilaterais como elementos essenciais na existência de segurança internacional, uma vez que as regras internacionais, os arranjos cooperativos e o respeito pelo Direito Internacional se demonstram indispensáveis para a existência de segurança e proteção dos direitos individuais (Axworthy, 2004b: 246). Adicionalmente, o facto de o próprio conceito de segurança humana ter emergido no seio de uma organização internacional concede-lhe uma maior relevância, ao evidenciar que estas se adaptaram à evolução do ambiente de segurança global, tornando os Estados responsáveis pela proteção dos seus cidadãos (Krause, 2014: 78). Deste modo, não só as organizações internacionais se tornaram atores com competência para identificar as principais ameaças que se colocam aos indivíduos (Floyd, 2007: 42), como também adquiriram aptidão para socializar e disciplinar os Estados no âmbito dessas ameaças (Owens, 2011: 549).

No plano da agenda de segurança humana, a ONU e a UE assumem-se como as organizações pioneiras na sua aplicação. Defensoras de um entendimento similar do conceito, ambas têm vindo a desenvolver a segurança humana e a integrá-la nos seus discursos, influenciando o *policymaking* dos seus Estados-membros.

Enquanto criadora e difusora de regras e normas internacionais, a ONU é vista não apenas como um meio para o alcance de segurança, mas sobretudo como um pré-requisito fundamental para a existência de paz, justiça e estabilidade internacionais (Axworthy, 2004b: 246). Por esta razão, os processos desencadeados pela organização na formação e promoção da segurança humana facilmente adquiriram relevo, tendo em conta que, para além de uma alteração substancial aos ideais de segurança, a introdução do novo conceito visou alterar uma série de dinâmicas no sistema internacional, desde o nível global ao nível individual.

Contudo, a relação entre as Nações Unidas e a segurança humana é exceccionalmente complexa. Por um lado, a organização tem vindo a desenvolver iniciativas

em consonância com a agenda de segurança humana, promovendo a formação de grupos de trabalho como o “*UN Trust Fund for Human Security*” (1999) ou o grupo “*Friends of Human Security*” (2006), assim como relatórios técnicos como o *Human Security and Agenda 2030* (2015). Além disso, a mobilização dos ideais de segurança humana tem feito parte do discurso dos vários Secretários-Gerais da organização, dando a entender que a segurança humana é uma das suas prioridades.

Por outro lado, o conceito de segurança humana possui dificuldade em gerar aceitação no seio da organização, o que se justifica pelo facto de, após 2012, os discursos institucionais mencionarem recorrentemente a necessidade de promoção de uma “*comprehensive security*”<sup>17</sup>, ao invés de fazerem referência explícita à segurança humana. De acordo com Martin e Owen (2010: 213), tal deve-se à forma como a ONU tem utilizado o conceito de segurança humana, nomeadamente pela sua ambiguidade em relação ao conceito e práticas de desenvolvimento, pela inexistência de uma distinção entre direitos humanos e segurança humana, ou ainda devido ao “*conceptual overstretch*” de que o conceito é alvo, dada a tendência para incluir todas as ameaças possíveis aos indivíduos.

Note-se ainda que o apelo a uma “*comprehensive approach*” facilita a sua aceitação por parte dos Estados, na medida em que, sob esta conceção, estes permanecem os principais referentes de segurança. Além do mais, dado o teor conservador da organização e a sua abordagem de *problem-solving* à segurança humana, esta é promovida no círculo das políticas e mecanismos legais que favorecem a legitimidade dos Estados. Assim, as iniciativas de segurança humana criadas pela ONU não questionam as estruturas e as instituições de poder, muito menos a sua distribuição nos domínios económico e político. Como tal, ainda que a organização promova o indivíduo enquanto referente da segurança, não é descartada a presença de um Estado forte enquanto condição necessária para a existência de segurança humana (Newman, 2014: 231).

Especificamente, o próprio CS apresenta-se como um obstáculo à difusão da agenda de segurança humana uma vez que, ao não adotar explicitamente o conceito, reforça o papel

---

<sup>17</sup> Entendimento de segurança que transcende a conceção tradicional de segurança estatocêntrica e militarista, englobando dimensões como a economia, o desenvolvimento, os direitos humanos ou o ambiente.

dos Estados enquanto referentes de segurança. Contudo, o modo como o CS tem invocado, recentemente, o conceito de segurança e direitos humanos demonstra o seu afastamento face a uma perspetiva de segurança puramente estatocêntrica, rumo a um entendimento que propicia a garantia da segurança dos indivíduos de uma forma mais abrangente, coerente e previsível (Oberleitner, 2014: 326).

Ainda assim, na ótica de proteção dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária, a utilização dos ideais de segurança humana tem-se revelado excecionalmente ineficaz (Tadjbakhsh, 2013: 54). No caso da Líbia, por exemplo, o cenário pós-intervenção é marcado por níveis de violência e destruição profundos, inviabilizando quaisquer perspetivas para a existência de segurança humana a médio ou longo prazo. Realça-se ainda o conflito sírio, no qual a inexistência de um compromisso da organização compromete a própria sobrevivência dos indivíduos, bem como quaisquer possibilidades de assegurar a sua dignidade e bem-estar.

De facto, a ONU revela-se incapaz de colmatar as inseguranças diretas enfrentadas pelos indivíduos, visto que, nas operações militares, as regras de engajamento são geralmente mais baseadas nas leis de conflito armado (o denominado Direito Internacional Humanitário), do que nos direitos humanos (Kaldor, 2014b: 70). Assim, em contexto de conflito, os ideais de segurança humana tendem a ser remetidos para segundo plano, sendo que apenas se verifica uma amenização das inseguranças na vertente da segurança negativa, enquadrada no ideal de “*freedom from fear*” (Gjørsv, 2012: 841). Com efeito,

As long as the UN is embedded in a (fairly orthodox) Westphalian conception of international relations, the tensions will remain. Indeed, in some ways, the attention to human security ideas is a reflection [...] of enlightened self-interest in the context of the new security agenda. In this sense, powerful states see challenges in the developing world – state failure, conflict and poverty – as a non-traditional threat to their own security, rather than a ‘human security tragedy’ that needs to be addressed for its own sake (Newman, 2014: 235).

Numa lógica de complemento da promoção dos direitos humanos, a UE adotou informalmente o ideal de segurança humana com a publicação do *Barcelona’s Report*, em 2004. Elaborado por um grupo de especialistas a pedido do então Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana, o relatório procurou introduzir no

discurso institucional da UE a necessidade de promoção de uma agenda de segurança centrada na proteção dos indivíduos contra ameaças violentas.

Com efeito, a segurança humana é entendida como “a ausência de inseguranças causadas por violações graves dos direitos humanos”, estando intrinsecamente relacionada com a primazia dos direitos humanos, o multilateralismo, uma abordagem “*bottom-up*”, um foco regional, ou ainda com o recurso a instrumentos legais e ao uso apropriado de força militar (Albrecht *et al.*, 2004: 5). Neste intuito, o relatório procurou enfatizar as necessidades dos indivíduos em situações de extrema insegurança, tendo em vista a reformulação das prioridades da política externa da UE (Glasius e Kaldor, 2005: 67).

Já em 2007, no relatório intitulado *A European way of security*, o grupo de trabalho de Solana prossegue com o desenvolvimento concetual da segurança humana, aprofundando-a em maior detalhe. Assim, Martin e Owen (2010: 217, 218) argumentam que, apesar do conceito e as suas implicações operacionais terem sido recebidos como “*too warm and fuzzy*” por parte dos Estados europeus mais conservadores, a nível das instituições europeias, como o Parlamento e a Comissão, verificou-se uma promoção explícita do novo paradigma de segurança.

Pese embora a clarificação europeia da narrativa de segurança humana, os seus ideais apenas viriam a ser formalmente adotados em 2008, por via do Conselho Europeu. A partir desse momento, a segurança humana passou a estar inserida nos princípios institucionais, na política externa e nas missões da UE, assumindo particular relevância na gestão de crises humanitárias. Como refere Solana (2014: 254), tal traduziu-se na constituição de uma abordagem de segurança compreensiva, promovida pela via cooperativa e através do respeito pelo Direito Internacional, com a finalidade de colocar os seres humanos no centro das prioridades de segurança.

Por conseguinte, a UE tem promovido ambas as abordagens ampla e restrita da nova agenda de segurança humana, considerando-a simultaneamente indivisível dos ideais de desenvolvimento e dos direitos humanos (Martin e Owen, 2010: 218). Segundo Kaldor *et al.* (2007), esta interligação possibilita uma maior coerência das políticas de segurança

europeias, visto que as três dimensões englobam formas distintas, porém complementares, de resposta às necessidades humanas. Neste plano,

Just as human rights include economic and social as well as civil and political rights, so human development is about more than a decent standard of living. It is also about feeling safe on the streets and being able to influence political decision-making. Human insecurity, even in conflict, is not just about the impact of military violence; it is also about the consequences of human rights violations, violent crime and the material consequences of conflict (Kaldor *et al.*, 2007: 279).

Portanto, na dimensão de “*freedom from want*”, a UE tem desenvolvido iniciativas como o acolhimento de migrantes e refugiados (provenientes quer de cenários de conflito, quer de cenários de escassez de recursos naturais), o combate ao terrorismo ou a promoção dos direitos humanos. Também o combate às alterações climáticas tem alcançado destaque na agenda de segurança humana europeia, sendo consideradas como um multiplicador de ameaças que exacerba tensões e instabilidades no seio da União, com potencial para sobrecarregar Estados e regiões que, por si só, são já frágeis e propícias a conflitos (Solana, 2014: 257).

Na vertente de “*freedom from fear*”, a UE assume atualmente preponderância enquanto ator de gestão de crises, sejam estas derivadas de catástrofes humanitárias ou de conflitos violentos. Neste contexto destaca-se a adoção de uma “*comprehensive civil-military approach*” de segurança (Kaldor *et al.*, 2007: 276) com resultados positivos na prestação de assistência humanitária no conflito Israelo-Palestiniano, ou em países como o Líbano, a Jordânia e a Síria. A nível militar, a atuação nos conflitos do Chade e da República Democrática do Congo (2007) evidenciou o uso de capacidades militares com o intuito de operacionalizar a agenda de segurança humana, demonstrando que a UE consegue providenciar uma gestão abrangente das crises através do uso de instrumentos políticos, legais e militares (Solana, 2014: 256).

Efetivamente, a adoção dos princípios de segurança humana tem permitido à UE aumentar a coerência do seu *policymaking*, reforçar a sua atuação externa e incrementar os seus níveis de cooperação com a ONU (Kotsopoulos, 2007: 230). Neste âmbito, comparando a atuação das duas instituições no plano da segurança humana, verifica-se uma maior coerência da UE em matéria de implementação institucional e operacionalização dos novos

ideais de segurança. Tal deve-se ao aprofundamento conceptual que a União adicionou ao conceito, considerando-o como um conjunto de princípios que se reforçam mutuamente, bem como ao facto de ter criado inúmeros mecanismos táticos e institucionais indispensáveis ao êxito da abordagem de segurança humana (Martin e Owen, 2010: 221).

Verifica-se ainda que ambas as organizações possuem mecanismos de resposta e gestão de crises que estimulam o desencadear de ações urgentes para a colmatação das inseguranças dos indivíduos. Veja-se, por exemplo, a questão das deslocações forçadas, considerados um dos principais indicadores na medição dos compromissos de segurança humana.

As deslocações forçadas são características das crises contemporâneas, quer sejam derivadas de desastres naturais ou de conflitos em grande escala, o que justifica a existência de cerca de 60 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo (Swing, 2016:14). No Haiti, após o terramoto de 2010, estima-se que cerca de 3 milhões de pessoas foram forçadas a deslocar-se para outras zonas do país e para países contíguos (ACNUR, 2010: 3). Já o conflito sírio forçou a deslocação de mais de 11 milhões de pessoas (Hehir, 2016: 11), a maioria das quais desprovidas de condições de vida dignas ou de qualquer perspectiva futura de desenvolvimento e bem-estar.

As populações obrigadas a deslocar-se refletem ambas as dimensões de insegurança física e material, daí que a resolução destes casos remeta para a esfera de ação da segurança humana. Assim, para além da retórica associada aos discursos políticos, a segurança humana diz respeito à forma como são atenuadas as ameaças físicas e materiais que afetam os indivíduos. Este processo implica a existência de instituições legítimas, como a ONU e a UE, com capacidade e recursos para instalar as populações deslocados em locais seguros, bem como para colmatar as ameaças que originaram a sua deslocação (Kaldor *et al.*, 2007: 279, 284).

Porém, a caracterização de um fenómeno enquanto ameaça à segurança humana ou ameaça à paz e segurança internacionais (requerendo, assim, a intervenção da comunidade internacional) é um processo intrincado que condiciona, em grande medida, a atuação das



instituições mencionadas (MacFarlane e Khong, 2006: 229). Em cenários de intervenção humanitária, nos quais o alcance de segurança humana é a principal prioridade dos indivíduos (Faber e Dekker, 2014: 125), as características das ameaças constroem profundamente as interpretações de segurança humana, podendo até mesmo tornar o conceito irrelevante. Porém, com exceção da doutrina R2P, não existem outros mecanismos que legitimem a intervenção da comunidade internacional com o objetivo de propiciar segurança aos indivíduos afetados por ameaças violentas ao seu bem-estar (Kaldor *et al.*, 2007: 283).

Na realidade, a agenda de segurança humana não incute obrigações nem responsabilidades específicas à atuação da comunidade internacional. Por conseguinte, no decorrer de uma intervenção com fins humanitários, o conceito tende a possuir menor relevância nos discursos e práticas políticas, em detrimento de uma maior ênfase na R2P (Martin e Owen, 2010: 222-223). Ainda que a doutrina da R2P englobe os principais ideais de proteção da agenda de segurança humana, existe uma clara distinção entre o foco e o nível de análise de ambos os conceitos.

Com efeito, em contraste com a abordagem “*top-down*” da R2P, a segurança humana deve ser sinónimo do direito dos indivíduos a serem protegidos, o que se traduz num entendimento muito mais amplo das vulnerabilidades e inseguranças individuais. Assim, como refere Kaldor (2014a: 110), em cenários de intervenção humanitária a promoção da segurança humana deve ser encarada como uma estratégia que emana dos contextos locais, ao invés de ser imposta pelos atores internacionais. A este nível, o conceito incorpora necessariamente um elemento “*bottom-up*” de capacitação social que, por sua vez, é uma condição fulcral para a implementação eficaz da R2P (Kaldor, 2014b: 74).

Nas palavras de Owens e Arneil (1999: 4), as abordagens de segurança humana possuem um maior sucesso quando aplicadas de forma proativa e preventiva, visto que, desta forma, não só diminuem os constrangimentos associados às intervenções humanitárias, como também aproximam os indivíduos e as instituições responsáveis pela sua proteção. No entanto, apesar da preponderância das organizações internacionais em matéria de operacionalização do conceito de segurança humana, verifica-se uma falta de compromisso

entre a comunidade internacional e os contextos locais, o que pode efetivamente comprometer a proteção dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária.

No entanto, é necessário ter presente que, ao contrário da agenda de segurança humana, a R2P foca-se somente na proteção dos indivíduos contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Esta característica permite gerar respostas concretas a situações em que os indivíduos são severamente afetados por conflitos ou violações graves e sistemáticas dos seus direitos (Evans, 2008: 65). Ainda assim, reflete um claro estreitamento da possibilidade de alcance de segurança humana, o que se traduz na fragilidade da agenda normativa da doutrina (Barqueiro, 2016: 31).

Pesa ainda o facto de o uso da força e o emprego de medidas coercivas estarem ausentes da esfera de ação da segurança humana (Chandler, 2012: 215). No entanto, a doutrina da R2P preza pela prevenção de conflitos e pelo uso de meios pacíficos (ONU, 2005: 30), apenas prevendo, em último recurso, a realização de intervenções militares como forma de proteção dos indivíduos. Assim, em teoria, é possível entender ambas as dimensões de proteção da segurança humana e da R2P como complementares, sendo que ambas reforçam, em cenários e níveis de análise distintos, a necessidade de priorizar a colmatação das ameaças individuais.

### **3. Responsabilidade de Proteger: a ilusão de progresso?**

Este capítulo é dedicado à análise da Responsabilidade de Proteger nos domínios institucional e normativo. O objetivo passa por explorar os principais ideais da doutrina, tendo em conta os seus limites políticos e operacionais. É considerado que a R2P possui instrumentos para se consolidar como o principal mecanismo de suporte aos ideais de segurança humana, pese embora as dificuldades de operacionalização da norma – nomeadamente a sua falta de peso legal, bem como a dificuldade em mobilizar a vontade política dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Inicialmente é apresentado o contexto que propiciou o surgimento da R2P, pautado sobretudo pelos desafios humanitários do final do século XX, pela difusão da agenda de

segurança humana e pelo surgimento do “novo humanitarismo”. Através desta análise pretende-se realçar o distanciamento da R2P face às intervenções humanitárias tradicionais e evidenciar os contributos que permitiram colocar a proteção dos indivíduos no centro da agenda política internacional.

De seguida é apresentado o desenvolvimento concetual e institucional da R2P, com o intuito de avaliar a sua influência na esfera política. Procura-se aferir se a evolução da norma tem permitido angariar maiores níveis de compromisso político ou se, pelo contrário, esta tem vindo a ser sistematicamente marginalizada. Para o efeito, é analisada a componente prática da R2P, tendo em conta a sua operacionalização por parte da ONU. Neste âmbito são explorados os casos da Líbia e do Sudão do Sul, que ilustram, em planos distintos, as dificuldades de operacionalização da R2P.

Por último são examinados os principais limites da doutrina, que dizem respeito à sua desconexão com a agenda de segurança humana, à marginalização da responsabilidade de prevenir e de reconstruir e ainda à sua falta de integração no discurso e prática do CS. O objetivo é o de demonstrar quais dos princípios da R2P necessitam de ser alvo de reconceptualização e de fortalecimento institucional, tendo em vista um incremento da proteção dos indivíduos em cenários intervencionistas.

### **3.1. Do “direito de ingerência humanitária” à Responsabilidade de Proteger**

Em 1862, após testemunhar os horrores da Batalha de Solferino, Henri Dunant apelou à criação de sociedades humanitárias com o propósito de cuidar dos feridos resultantes de conflitos armados. Segundo Dunant (1959: 129), essas sociedades deveriam ser auxiliadas por um princípio internacional, suportado por uma convenção inviolável, que lhes prestasse a legitimidade e imparcialidade necessárias para desempenhar tal função. Esta proposta inédita permitiu estabelecer as fundações do atual regime internacional de proteção humana: num primeiro momento, por ter aberto caminho ao trabalho das organizações humanitárias, permitindo a sua presença em cenários de conflito sem que fossem alvo das partes beligerantes; num momento posterior, nas décadas finais do século XX, por ter flexibilizado as normas internacionais definidas em 1648 nos Tratados de Paz de Vestefália

– sobretudo a marginalização da soberania “absoluta”<sup>18</sup> dos Estados –, permitindo atribuir legitimidade à comunidade internacional para intervir com fins humanitários num determinado Estado soberano.

Efetivamente, de acordo com Nascimento (2013: 95), os ideais de Dunant traduzem-se no desenvolvimento de importantes avanços na esfera humanitária: em primeiro lugar, pelo facto de terem auxiliado a cristalização da ideia de ação humanitária; de seguida, por permitirem a institucionalização dessa ideia, mediante a criação do Comité Internacional da Cruz Vermelha (1863); num momento posterior, por terem sido incorporados no Direito Internacional Humanitário, numa primeira instância no Direito de Haia<sup>19</sup> (1899 e 1907) e, posteriormente, no Direito de Genebra<sup>20</sup> (1949 e 1977); por último, ao incitarem uma autoridade soberana a priorizar o imperativo humanitário em detrimento do interesse e segurança nacional. Todavia, a operacionalização dos elementos mencionados apenas causaria repercussões internacionais com o final do século XX. Para o efeito, destaca-se o contributo de Bernard Kouchner (1987) – cofundador dos Médicos Sem Fronteiras –, ao ter popularizado a expressão “*droit d’ingérence*” (por extensão, considerado o direito de ingerência humanitária) (Evans, 2008: 32-33). Na década de 1990, esta viria a ser recorrentemente debatida no seio das Nações Unidas, ainda que tenha sido conotada com o uso de força militar para fins humanitários.

Neste intuito, surge na ONU a conceção do termo “intervenção humanitária”, definida por Holzgrefe e Keohane (2013: 18) como a ameaça ou uso da força, por parte de um Estado (ou grupo de Estados), tendo em vista a prevenção ou erradicação de violações em grande escala dos direitos fundamentais dos indivíduos, sem a permissão do Estado em

---

<sup>18</sup> A soberania Vestefaliana caracteriza-se pela atribuição aos Estados do monopólio do uso da força no seu território, por legitimar o uso da força entre Estados e pelo estabelecimento de um contrato hierárquico entre o Estado e a sua população. Engloba ainda a exclusão de atores externos do território de um Estado (Krasner, 1999: 3, 4).

<sup>19</sup> A denominada “doutrina da guerra justa”, estabelece as leis às quais as partes envolvidas num conflito devem obedecer no decorrer das hostilidades. Diz respeito a um conjunto de Convenções com o intuito de restringir os direitos dos combatentes (Deyra, 2001: 20)

<sup>20</sup> Traduz-se na delimitação dos crimes permitidos no decorrer de conflitos armados, bem como na criação de uma série de obrigações que os Estados devem cumprir relativamente à proteção dos seus cidadãos em cenários de conflito. Neste sentido, traduz-se num conjunto de Convenções com vista à proteção dos direitos dos não-combatentes (Deyra, 2001: 21, 22).

que a força é aplicada. Com efeito, tendo como objetivo a proteção dos indivíduos contra violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, o novo paradigma humanitário da década de 1990 procura reduzir a indiferença e inação da comunidade internacional perante cenários em que as vidas de civis estariam seriamente em risco (Chalk *et al.*, 2012: 37). Assim, assumindo a possibilidade de flexibilizar o respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados, o CS possuiria legitimidade para desencadear intervenções humanitárias com vista a colocar término a violações graves e sistemáticas dos direitos humanos (Thakur e Weiss, 2009: 24).

No entanto, como refere Thakur (2013: 61), o uso da força não garante, por si só, a proteção dos indivíduos, além de ser sempre acompanhado por consequências dramáticas – nomeadamente por cenários de morte e devastação em grande escala. Por esta razão, o modelo intervencionista das Nações Unidas – assente na mobilização de forças militares para fins humanitários – revelar-se-ia profundamente ineficaz. Tal foi particularmente perceptível com a intervenção da ONU na Somália (1992/1993), visto que a dependência excessiva do uso de força militar não permitiu assegurar a proteção da população somali (ICISS, 2001: 11). Por conseguinte, ao longo da década de 1990, e à medida que as reivindicações dos ideais humanitários se demonstravam efémeras e incoerentes, o estado de espírito assertivo e otimista da organização foi-se dissipando (Chandler, 2012: 219).

Os abalos à integridade da ONU fizeram-se ainda sentir com o genocídio do Ruanda, desencadeado em abril de 1994. Cerca de 800 mil pessoas foram massacradas ao longo de vários meses, apesar de terem existido indícios prévios de preparação de um genocídio, ignorados pelos *policymakers* dos cinco membros permanentes do CS (P5) (Des Forges, 1999: 7). Um ano mais tarde, em Srebrenica, mais de 8 mil bósnios muçulmanos foram executados após terem sido retirados de um refúgio da ONU. Tal decorreu na presença de capacetes azuis no terreno que, em virtude da sua desvantagem numérica, optaram por não enfrentar os perpetradores das atrocidades (MacFarlane e Khong, 2006: 174).

O final da década traria consigo o maior desafio à organização, decorrente da limpeza étnica despoletada no Kosovo, em 1999. Perante a garantia de que a Rússia e a China iriam vetar uma possível intervenção humanitária, o CS não reuniu consenso para

intervir no país. Por consequência, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North America Treaty Organization* ou NATO) conduziu uma controversa operação militar, tida como ilegal, dado o desrespeito pela autoridade da Carta das Nações Unidas, nomeadamente pela violação do seu artigo 2.4., e a incapacidade (ou, porventura, indisposição) para proteger os civis no terreno. Porém, a mesma terá sido considerada moralmente legítima, visto que o mandato incumbido às forças da NATO teria como objetivo evitar a continuidade das atrocidades na região (Chandler, 2004: 59; Chalk *et al.*, 2012: 36).

Por conseguinte, segundo Evans (2008: 3), a memória que prevalece da década de 1990 é a de hesitação e inaptidão da ONU para atuar, de forma atempada, em contextos onde a vida dos civis estaria seriamente em risco. Apesar da vasta panóplia de instrumentos militares e jurídicos à disposição dos *policymakers*, tornou-se perceptível a necessidade de reconfigurar os princípios do humanitarismo da ONU, de modo a assegurar uma maior proteção de civis em cenários de conflito. Tal foi prontamente manifestado pelo próprio CS, tendo este deixado patente que a violação dos direitos humanos poderia constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Como é referido,

The deliberate targeting of civilian populations or other protected persons and the committing of systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict may constitute a threat to international peace and security, and, in this regard, [the UNSC] reaffirms its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps (ONU, 2000a: 2).

Ainda que este discurso remeta, novamente, para a possibilidade de acionar o uso da força – à luz dos mecanismos previstos pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas –, o CS introduziu condições para a emergência de uma norma facilitadora da intervenção da comunidade internacional com vista à proteção de indivíduos (MacFarlane e Khong, 2006: 176). A par desta reavaliação de prioridades, existem ainda outros fatores que conduziram à necessidade de priorizar a proteção dos indivíduos contra flagelos humanitários. Destacam-se, sobretudo, o contributo de Francis Deng e Roberta Cohen, a emergência do conceito de segurança humana, o papel desempenhado por Kofi Annan enquanto Secretário-Geral da ONU e o estabelecimento da ICISS.

As intervenções da década de 1990 colocaram novamente enfoque no conceito de soberania, tendo sido acompanhadas por uma alteração substancial de discurso: da noção de

“soberania como autoridade” para a aceitação da “soberania como responsabilidade” (Badescu, 2011: 23). Francis Deng foi o primeiro a articular a noção de “soberania como responsabilidade”, fruto do seu trabalho na área das deslocções forçadas (Deng *et al.*, 1996: 1). Para o ex-diplomata sul-sudanês (2006: 218), as populações deslocadas são da responsabilidade dos seus governos, apesar de, paradoxalmente, a deslocação ser frequentemente causada pelas mesmas entidades estatais. Como tal, o autor alegou que caso um Estado se demonstrasse incapaz de cumprir as suas responsabilidades para com a sua população, deveria dispor-se a receber auxílio internacional (2004: 20).

Os ideais de Deng permitiram desenvolver, juntamente com Roberta Cohen, uma doutrina baseada no conceito de “soberania como responsabilidade”. Para Cohen (1991: 1), a soberania carrega consigo a responsabilidade dos governos protegerem e garantir o bem-estar dos seus cidadãos. Os autores viriam a defender que a falha no cumprimento dessa responsabilidade traduzir-se-ia na existência de consequências internacionais, nomeadamente no acato de medidas (diplomáticas ou militares) definidas pelo CS (1998: 275). Porém, devido aos constrangimentos decorrentes das intervenções humanitárias, a doutrina não teve impacto na época, tendo sido consideravelmente desprezada pelos *policymakers* (Evans, 2008: 36).

Com a politização do debate em torno da realização de intervenções humanitárias, não seria de estranhar que o conceito de segurança humana difundido pelo PNUD ganhasse um maior ímpeto no decorrer da década de 1990, em prol da maior proteção dos indivíduos em cenários de conflito. Todavia, o facto de não ter sido imediatamente reconhecido pelo CS levou-o a ser remetido para segundo plano. Neste contexto, a comunidade internacional apenas poderia promover a conceção de segurança humana através do envio de ajuda humanitária ou ao exercer pressão política no Estado alvo de intervenção, na expectativa de minimizar a vulnerabilidade dos indivíduos (Glušac, 2010: 84).

Acresce ainda que o conceito de segurança humana constituía uma tentativa de desafiar o *status quo* do sistema internacional, opondo-se ao poder da autoridade estatal (Hehir, 2015: 676). Com efeito, num período marcado pela multiplicação de conflitos intraestatais, um problema rotulado como uma ameaça à segurança humana iria mobilizar

menor atenção do que uma ameaça clara à paz e à segurança internacionais (MacFarlane e Khong, 2006: 229). Portanto, o estímulo à difusão da agenda de segurança humana apenas se deu em virtude do incremento dos desastres humanitários. Por conseguinte, o facto de a soberania ter deixado de ser interpretada como uma “licença para matar” (Annan, 1998) facilitou a aceitação política da necessidade de priorizar a segurança dos indivíduos em cenários hostis (Axworthy, 2014: 153). Tal viria a ser veementemente defendido por Kofi Annan, enquanto Secretário Geral das Nações Unidas.

Em linha com os princípios humanitários de Boutros-Ghali – conducentes a um maior respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos e ao reforço da vertente humanitarista da comunidade internacional –, Kofi Annan foi um dos primeiros Secretários-Gerais da ONU a defender que a soberania dos Estados não deveria ser absoluta, podendo ser ultrapassada em circunstâncias excepcionais. Com inspiração nos ideais de Deng e Cohen, Annan (1999) aludiu à existência de dois conceitos de soberania – a soberania nacional e a soberania individual –, tendo desenvolvido a noção de que a comunidade internacional deve abraçar as responsabilidades advindas do exercício da atividade estatal. O seu objetivo seria o de evitar futuros desastres humanitários, através de uma maior unidade internacional na condução de intervenções humanitárias.

No relatório *We, the Peoples*, Annan (ONU: 2000b: 48) expressa que a soberania deveria deixar de servir como um escudo para crimes contra a humanidade, considerando que o próprio CS deveria estar incumbido de um dever moral para prevenir violações graves dos direitos dos indivíduos. Apesar de não descartar a possibilidade do uso da força para fins humanitários, Annan considera-a como um instrumento de último recurso, sendo apenas legítima no caso de todos os meios pacíficos terem sido esgotados. Como refere,

If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to Rwanda, to Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity? [...] Armed intervention must always remain the option of last resort, but in the face of mass murder it is an option that cannot be relinquished (ONU, 2000b: 48).

Em agosto de 2000, o relatório *Brahimi*, a cargo do Painel de Operações de Paz da ONU, emitiu preocupações semelhantes às de Kofi Annan. O relatório deixou claro que a proteção dos direitos humanos seria uma condição indispensável para o sucesso das missões



de construção de paz (*peacebuilding*) da organização, tendo ainda sugerido que os soldados de paz que testemunhem violência contra civis devem estar autorizados a colocar término à situação (MacFarlane e Khong, 2006: 176).

Fruto de tais desenvolvimentos, o apelo a uma maior unidade da comunidade internacional viria rapidamente a surtir efeito, tendo o então Primeiro-ministro do Canadá, Jean Chrétien, anunciado em setembro de 2000 a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal. Esta teria por objetivo responder aos dilemas morais, políticos e operacionais enunciados por Annan, mediante o desenvolvimento de um novo quadro normativo, revestido de um amplo apoio internacional, que legitimasse as futuras intervenções humanitárias conduzidas pela ONU (Chandler, 2004: 60). Neste intuito, de seguida é analisada a formulação da R2P avançada pela ICISS, sendo posteriormente evidenciado o estreitamento concetual de que a doutrina foi alvo por parte da ONU, aquando da sua adoção institucional na Cimeira Mundial de 2005.

### **3.1.1. Um novo paradigma humanitário: o surgimento da Responsabilidade de Proteger**

Em dezembro de 2001, sob a coordenação de Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, a ICISS publicou o relatório *The Responsibility to Protect*. Este procurou substituir a terminologia “intervenção humanitária” pela nova linguagem da “Responsabilidade de Proteger”, de modo a ultrapassar a tensão duradoura entre soberania e direitos humanos (Bellamy, 2005: 35). Descrita como um desenvolvimento normativo inovador (Thakur e Weiss, 2009: 23), a R2P possui como referente os indivíduos em cenários hostis. Desta forma, a doutrina procura privilegiar as necessidades das vítimas de atrocidades, em detrimento dos interesses e das preferências dos Estados intervencionistas (Thakur, 2013: 65).

De acordo com a ICISS (2001: XI), a R2P possui dois princípios fundamentais: primeiro, a noção de que a soberania estatal implica responsabilidades, nomeadamente a responsabilidade dos Estados protegerem a sua população; segundo, o ideal de que, em caso de danos individuais – como resultado de conflitos internos, insurgência, repressão ou falha

do aparelho estatal –, a incapacidade ou indisposição dos Estados para minimizar o sofrimento da sua população implica uma cedência do princípio de não-ingêrência, a favor da responsabilidade internacional de proteger.

Com efeito, a principal vantagem tática associada à R2P é a de que a soberania estatal é condicional e não absoluta (Weiss, 2014: 9; ICISS, 2001: 13). A este nível, os Estados ficam vinculados a um conjunto de deveres, especificamente o dever de agir enquanto agentes morais, cuja finalidade diz respeito ao garante da proteção dos seus cidadãos (Chandler, 2004: 62). Porém, o objetivo da ICISS não seria o de reduzir a soberania dos Estados, mas sim provar que os direitos humanos e a soberania não são dimensões inconciliáveis. Como tal, além de apelar à adoção do ideal de “soberania como responsabilidade”, um dos méritos da doutrina relaciona-se com a necessidade de prestar assistência humanitária e proteção aos indivíduos mais vulneráveis (ICISS, 2001: 15).

Para o efeito, a ICISS (2001: XI) defende uma tripartição da responsabilidade de proteger, assente na responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir. Em primeiro lugar, a prevenção é tida como a dimensão mais importante da Responsabilidade de Proteger. Qualquer intervenção, defende a ICISS (2001:19), apenas poderá ocorrer caso todos os meios pacíficos previstos na Carta das Nações Unidas tenham sido esgotados<sup>21</sup>. Além do mais, ambas as fases de prevenção e reação devem ser revestidas de medidas menos intrusivas e coercivas, de modo a evitar a escalada dos focos de tensão. Em segundo lugar, a fase de reação é desencadeada perante a existência de atrocidades em grande escala. Neste contexto podem ser aplicadas medidas desde sanções até, em último recurso, a realização de intervenções militares (ICISS, 2001: 29). Por último, a responsabilidade de reconstruir assenta na necessidade de prestar assistência nos processos de recuperação, reconstrução e reconciliação, visando colmatar possíveis focos remanescentes de instabilidade (ICISS, 2001: 39-43).

---

<sup>21</sup> Os meios pacíficos previstos nos artigos VI e VIII incluem soluções através da negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à escolha dos intervenientes (ONU, 1945: 8-9, 11).

Pese embora a clareza léxica e concetual empregue pela ICISS, Bellamy (2006: 148) considera que existe, no seio do relatório, uma clara tensão entre as estratégias de prevenção e os mecanismos de reação com vista à proteção de civis. Efetivamente, o grosso do relatório é dedicado à fase mais controversa de reação – a realização de intervenções militares –, sendo reconhecida a dificuldade de instar os Estados a participar em estratégias pacíficas de caráter preventivo (Glanville, 2012: 10).

Assim, a ICISS (2001: XII) considera a realização de intervenções militares uma medida excecional, daí que apenas deva ser desencadeada perante a existência de uma perda considerável de vidas humanas (com ou sem intuito genocida), ou face a uma clara limpeza étnica em grande escala. Em linha com a Teoria da Guerra Justa, nomeadamente com a permissibilidade de travar uma guerra (*jus ad bellum*) e com as limitações na sua condução (*jus in bello*), a ICISS (2001: 32-37) justifica que tais intervenções apenas podem ser desencadeadas aquando da verificação de quatro princípios: uma intenção justa, de modo a travar ou evitar o sofrimento humano; em último recurso, dado o insucesso ou esgotamento de todos os meios pacíficos e coercivos; utilizando meios proporcionais, com uma escala, intensidade e duração o mais limitadas quanto possível, para assegurar a proteção dos indivíduos; e, por último, perante a possibilidade razoável de sucesso, sendo que as consequências da intervenção devem perspetivar-se mais benéficas do que os resultados da inação.

Ciente de que os quatro princípios de legitimidade poderiam ser marginalizados no decorrer de uma intervenção militar, a ICISS (2001: XII, XIII) procurou designar as autoridades competentes pela autorização do uso de força com vista à proteção de civis. Deste modo, a comissão deliberou que o órgão mais apropriado para o efeito seria o CS, uma vez que este representa uma das principais fontes de autoridade internacional (2001: 49). Porém, ao estar consciente da dificuldade em gerar consensos ao nível dos P5, a comissão sugeriu que, caso o CS se encontrasse bloqueado, medidas excecionais poderiam ser desencadeadas. Estas poderiam incluir o mecanismo “Unidos pela Paz”<sup>22</sup> ou a delegação das funções intervencionistas a organizações regionais – tendo em conta a sua área de jurisdição,

---

<sup>22</sup> Previsto, em 1950, na resolução 377 da ONU. Considera que, em caso de bloqueio do CS e perante a existência de uma ameaça à paz, rutura de paz ou ato de agressão, a Assembleia Geral pode tomar as medidas necessárias para restaurar a paz e a segurança internacionais (ONU, 1950: 10).

de acordo com o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas e mediante autorização do CS (ICISS, 2001: 53, 54).

Ainda assim, tendo em conta a necessidade de gerar um maior consenso entre os P5, a comissão recomendou que os membros do CS deveriam comprometer-se com uma série de critérios no que diz respeito ao uso da força para emergências humanitárias (Bellamy, 2006: 146; ICISS, 2001: XIII). Por conseguinte, o CS deveria lidar prontamente com emergências humanitárias que envolvessem uma perda elevada de vidas humanas; os membros permanentes deveriam abster-se do seu direito de veto – de modo a não obstruírem uma intervenção humanitária –, salvo se os seus interesses vitais e/ou nacionais fossem comprometidos; e, por último, o CS deveria estar disposto a reconhecer que um incumprimento da sua responsabilidade de proteger traduzir-se-ia na possibilidade de uma coligação de Estados, ou outras organizações internacionais, desempenharem funções de proteção semelhantes.

Efetivamente, a ICISS procurou desenvolver uma doutrina precisa, não só de modo a evitar o uso da força para fins humanitários, mas também de forma a conter o reaparecimento de possíveis dilemas intervencionistas. O contributo de Bose e Thakur (2016: 350, 351) permite resumir as principais diferenças entre as intervenções humanitárias e a doutrina da Responsabilidade de Proteger: em primeiro lugar, a R2P privilegia as necessidades das vítimas, incorporando uma ideia de solidariedade além-fronteiras. Tal reflete-se no envolvimento da comunidade internacional desde o ponto que antecede uma crise humanitária, passando pelo apaziguamento das tensões, até à criação de uma paz estável e duradoura; de seguida, a R2P procura afastar-se do engajamento militar característico das intervenções humanitárias, servindo, sobretudo, como suporte às várias fases de implementação das operações de paz; por último, a R2P procura enfatizar a responsabilidade dos Estados pela proteção dos seus cidadãos, ao invés de incitar a ingerência por parte de Estados intervencionistas.

Dado o cariz transformador que a Responsabilidade de Proteger introduziu no sistema internacional, o período entre 2002 e 2005 ficou marcado pela discussão de possíveis formas de implementação da doutrina. As reações ao relatório da ICISS viriam a ser

notoriamente positivas, particularmente ao nível de Estados como o Canadá, o Japão, a Alemanha e o Reino Unido (Bellamy, 2005: 36). Ainda assim, no seio do CS, todos os membros permanentes expressaram o seu ceticismo no que concerne à formalização dos critérios de intervenção propostos pela ICISS<sup>23</sup> (ONU, 2002: 16, 17).

Como tal, é notável o consenso alcançado na Cimeira Mundial das Nações Unidas, em setembro de 2005, relativamente à adoção institucional da Responsabilidade de Proteger. Como refere Bellamy (2006: 153), tal foi possível graças à interseção de quatro fatores: primeiro, graças aos esforços conduzidos pela ICISS e pelo governo canadiano na divulgação e promoção dos ideais da R2P; segundo, devido à adoção desses mesmos ideais pelo *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*<sup>24</sup>, responsável pela publicação do relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, no qual incluiu a R2P como um mecanismo potenciador da manutenção da paz internacional; terceiro, pela convicção de Kofi-Annan na redefinição do intervencionismo das Nações Unidas, por via da adoção da doutrina da R2P (ONU, 2005: 35); e quarto, pela aceitação da doutrina da R2P no seio da União Africana, o que permitiu minimizar os ideais imperialistas e neocoloniais que determinados Estados africanos associavam às intervenções humanitárias (Badescu, 2011: 38-39).

Porém, a AGNU apenas apoiou unanimemente a Responsabilidade de Proteger mediante um estreitamento dos princípios propostos pela ICISS (Evans, 2008: 47). O documento final da Cimeira apenas faz referência à R2P nos parágrafos 138 e 139, numa perspetiva muito mais reduzida do que a que constava no relatório de 2001. Com efeito, o parágrafo 138 restringe o espectro de ação da R2P aos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (ONU, 2005: 30). Já o parágrafo 139 indica o Conselho de Segurança como o único órgão detentor de legitimidade para ativar os

---

<sup>23</sup> Os Estados Unidos rejeitaram os critérios de restrição de força, alegando a primazia dos seus interesses nacionais (Welsh, 2004: 180). A China opôs-se aos fundamentos da R2P e a Rússia demonstrou-se contra qualquer intervenção humanitária conduzida sem autorização do CS (Williams, 2002: 103). Já o Reino Unido e a França mencionaram que as restrições avançadas pela ICISS não seriam sinónimo de maior consenso, nem facilitarão uma maior mobilização de vontade política no seio do CS (Welsh, 2004: 204).

<sup>24</sup> Criado pela ONU, em 2003, com o propósito de analisar ameaças e desafios à manutenção da paz e da segurança internacionais.

mecanismos da Responsabilidade de Proteger, referindo os meios destinados à proteção dos indivíduos contra os quatro crimes mencionados (ONU, 2005: 30).

A delimitação dos casos onde a R2P pode ser aplicada evidencia, claramente, uma retração da doutrina proposta pela ICISS. A comissão (2001: 33) incluiu a possibilidade de a R2P ser invocada em situações como o colapso de Estados, guerras civis, fome extrema, catástrofes naturais e ambientais, enquanto a perspectiva adotada pelas Nações Unidas se centra meramente nos crimes em grande escala sancionados pelo Direito Internacional – com enfoque, em particular, na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), nas Convenções de Genebra e no estatuto do Tribunal Penal Internacional (2002). Note-se, ainda, que a ONU afasta todos os critérios de regulação do uso da força propostos pela ICISS, bem como a possibilidade de outras organizações, em caso de bloqueio do CS, legitimarem uma intervenção militar com mandato de proteção de civis (Chalk *et al.*, 2012: 38). Em grande medida, este estreitamento concetual e operacional inviabiliza aqueles que seriam os principais objetivos da ICISS, especificamente a mobilização de vontade política para colmatar abusos graves e sistemáticos dos direitos humanos e a invocação da R2P sobretudo em contextos de prevenção (Barqueiro, 2016: 27).

Ainda assim, a adoção da Responsabilidade de Proteger pela ONU é sinónimo de um progresso ideológico e normativo que não deve ser menosprezado. Na perspectiva de Bellamy (2008: 623), a Cimeira de 2005 permitiu clarificar o âmbito e o alcance real da doutrina, ao propiciar a emergência de uma formulação congruente com a agenda e os interesses da ONU. Além do mais, o endossamento da R2P pela AGNU e pelo CS refletiu um importante avanço na priorização da proteção dos indivíduos em cenários hostis. Desta forma, não só as Nações Unidas se distanciaram da conotação pejorativa associada ao termo “intervenção humanitária”, como consolidaram o seu compromisso com a abordagem de segurança humana.

Como refere Evans (2008: 48), a única omissão da Cimeira Mundial de 2005 diz respeito à impossibilidade em adotar critérios para a regulação do uso da força para fins humanitários. Em consequência, os anos seguintes apresentaram-se como um verdadeiro teste à relevância política da R2P: não só existiu a necessidade de dissociar a norma de

operações humanitárias controversas, como também foi necessário colocar em prática a redefinição das prioridades intervencionistas da comunidade internacional.

Assim, como será evidenciado de seguida, a ONU procurou levar a cabo um aprofundamento normativo da R2P, mediante a criação de uma estrutura de pilares que servisse de apoio às várias fases de operacionalização da norma. Porém, na realidade, a R2P possui limitações de índole política e operacional que inviabilizam a sua eficácia. Tal será evidenciado com os exemplos da Líbia (2011) e do Sudão do Sul (2013), bem como através da exposição das principais ambiguidades da doutrina.

### **3.2. Responsabilidade de Proteger: retórica vs. realidade**

Após 2005 surgiram inúmeras críticas ao modo como a ONU acolheu a Responsabilidade de Proteger. Weiss (2007: 117) expressou a sua indignação face à redução concetual de que a doutrina foi alvo, apelidando-a de “R2P *lite*”. Numa perspetiva crítica, Hehir (2010: 233) argumenta que a institucionalização da R2P ficou muito aquém das expectativas, principalmente pelo facto de o CS ter permanecido o único órgão com poderes sobre a aplicação da norma. O autor salienta ainda que, perante a ausência das escalas de intervenção propostas pela ICISS, a R2P é remetida para uma dimensão idealista, na qual se acredita que a pressão moral é condição suficiente para alterar as atitudes dos Estados (2010: 234).

Esperar-se-ia, assim, que a R2P fosse submetida para um plano secundário, ofuscada pela existência de *policymakers* imersos no espírito do intervencionismo *ad hoc*, caracterizado pela oscilação entre os interesses nacionais e os impulsos humanitários (Bellamy, 2009: 113). Porém, a norma continuou a ressoar no domínio político, tendo sido prontamente empregue pelo CS. Apesar da Resolução 1674, de abril de 2006, ser frequentemente apontada como a primeira a referenciar explicitamente a R2P (ONU, 2006b: 2), na verdade o CS já havia utilizado a terminologia da doutrina na Resolução 1653, relativamente à proteção de indivíduos na República Democrática do Congo e no Burundi (ONU, 2006a: 3) – se bem que aqui primariamente reconhecida aos Estados em si mesmos e não à comunidade internacional.

Em janeiro de 2007, o otimismo face à norma viria a reforçar-se com a tomada de posse do novo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon. Desde cedo, Ban expressou que não iria poupar esforços quanto à operacionalização da R2P, mostrando-se empenhado em manter a doutrina no cerne das discussões políticas (Ban Ki-moon, 2008 *apud* Evans, 2008: 51). O primeiro desafio ao Secretário-Geral viria a surgir no Quênia, poucos meses após a sua tomada de posse. Em virtude das alegações de manipulação dos resultados eleitorais, o Quênia viu-se mergulhado numa severa disputa étnica, que provocou a morte de mais de 1100 pessoas e a existência de cerca de 600 mil deslocados (Halakhe, 2013: 5). A 31 de dezembro de 2007, Ban Ki-moon apelou à contenção das partes envolvidas no conflito, ainda que sem sucesso (ONU, 2007). Após esforços de reconciliação conduzidos pela União Africana, o ex-Secretário-Geral Kofi Annan obteve êxito na mediação do conflito, propiciando o surgimento de um acordo político entre as partes beligerantes (Junk, 2016: 56).

Na ânsia de dissociar a R2P da mera realização de intervenções militares, Ban Ki-moon caracterizou a situação do Quênia como um exemplo de sucesso da norma. No entanto, não existiu, em momento algum do processo de mediação, uma referência explícita à R2P. Assim, apesar da norma ter por objetivo a prevenção de atrocidades em grande escala, foi apenas o enquadramento *post hoc* do conflito que permitiu associar a intervenção de índole não-coerciva aos princípios da R2P (Junk, 2016: 54).

Na verdade, a simples mobilização da terminologia nas negociações políticas não constitui, por si só, evidência da utilidade da doutrina (Hehir, 2010: 234). Todavia, a situação no Quênia permitiu reforçar a preponderância da fase de prevenção da R2P, reacendendo o debate em torno da sua operacionalização. Nesta sequência, em janeiro de 2009, Ban Ki-moon divulga o relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, com o intuito de mobilizar vontade política para o emprego da norma (Glanville, 2012: 13; ONU, 2009a).

A estratégia de Ban passou pela reformulação da R2P, mediante a criação de três pilares. O primeiro diz respeito à responsabilidade dos Estados pela proteção da sua população contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Sob este pilar, o Secretário-Geral manifestou a necessidade dos países



implementarem sistemas de prevenção das atrocidades mencionadas, através da criação de mecanismos de monitorização dos direitos humanos. O segundo pilar assenta na responsabilidade da comunidade internacional auxiliar um Estado a cumprir os deveres de proteção dos seus cidadãos. Tal auxílio poderia assumir a forma de ajudas técnicas, financeiras ou militares, incluindo ainda ações diplomáticas para evitar o agravamento das tensões. Já o terceiro pilar estabelece que, caso um Estado se manifeste incapaz de proteger ou seja o perpetrador de crimes humanitários contra a sua população, a comunidade internacional deve intervir, de forma oportuna e decisiva, de modo a assegurar a proteção dos indivíduos. Os intervenientes poderiam recorrer a medidas coercivas, autorizadas pelo CS e com fundamento na Carta das Nações Unidas, que poderiam ir desde sanções económicas até, em último recurso, à realização de intervenções militares (ONU, 2009a: 8, 9; Paris, 2014: 572).

Em grande medida, é possível afirmar que Ban concretizou o seu objetivo. Não só o relatório foi consensualmente aceite no domínio político da ONU, como também a reformulação em causa é apontada como a implementação mais bem-sucedida da R2P (Bose e Thakur, 2016: 345). Efetivamente, a formulação que emergiu em 2009 é valorizada por priorizar a assistência consensual aos Estados, em detrimento da aplicação de medidas coercivas a Estados que se manifestam incapazes de proteger a sua população (Garwood-Gowers, 2015: 303, 304). Não obstante, a AGNU apenas mencionou que tomava nota do relatório do Secretário-Geral e que pretendia manter a sua consideração pela Responsabilidade de Proteger (ONU, 2009b: 1), não tendo sido criados, a nível institucional, quaisquer mecanismos que favorecessem a adoção da norma.

Note-se, porém, que Ban Ki-moon procurou, até ao final do seu mandato, promover a difusão da Responsabilidade de Proteger. Entre 2009 e 2016, Ban divulgou relatórios nos quais tentou colmatar, por via da reformulação concetual ou da angariação de vontade política, os elementos mais controversos da norma (Garwood-Gowers, 2015: 302). O papel ativo do Secretário-Geral viria ainda a fomentar a criação da “*R2P Focal Point Network*” e o surgimento do grupo informal “*Friends of R2P*”.

Criada em 2010, a “*Focal Point Network*” diz respeito a uma rede global de promoção da R2P, formada por governos nacionais e organizações regionais. Os dados mais recentes permitem constatar a existência de 56 países-membros, aos quais acresce a participação da União Europeia (*Global Centre for the Responsibility to Protect*, 2016). De acordo com Kendal (2013: 15), a rede possui três funções essenciais: em primeiro lugar, visa integrar a adoção de medidas de prevenção de atrocidades nas políticas nacionais dos países-membros; em seguida, procura servir como espaço de reunião de atores nacionais e internacionais, de modo a possibilitar a criação de recomendações exequíveis que permitam evitar futuras atrocidades; por último, intenta coordenar respostas intra e intergovernamentais na reação a atrocidades em grande escala.

Pese embora a dificuldade de coordenar políticas entre um vasto número de Estados, a “*Focal Point Network*” tem vindo a adquirir particular relevância, sobretudo por propiciar a adoção dos princípios da R2P a nível estatal. Nas palavras de Evans (2015: 922), a “*Focal Point Network*” é, cada vez mais, sinónimo de uma rede com real substância, cujo contributo tem propiciado a criação de compromissos para evitar a propagação de atrocidades em grande escala.

Por sua vez, é de realçar a criação, em 2012, do grupo informal “*Friends of R2P*”. Composto por 50 membros, o grupo reúne-se nas ocasiões em que a R2P se encontra na agenda da ONU, tendo como objetivo promover a troca de diferentes perspetivas de reforço da doutrina. Apesar de não possuir coordenação formal, o grupo permite transpor para a ONU as preocupações centrais dos Estados em matéria de aplicação da R2P, com o intuito de abordar e harmonizar possíveis controvérsias em torno da aplicação da norma (Kendal, 2013: 14).

Pelos desenvolvimentos mencionados, o carácter preventivo da R2P estaria prestes a consolidar-se enquanto elemento de “*soft law*”<sup>25</sup> internacional – permitindo lidar com a incerteza relativa às fases de aplicação da norma e com as expectativas inerentes à sua

---

<sup>25</sup> Engloba mecanismos de reduzido cariz vinculativo, facilitando os níveis de compromisso entre Estados, a cooperação mutuamente benéfica e a aproximação de diferentes valores e interesses (Abbot e Snidal, 2000: 423).

operacionalização. O facto de uma pluralidade de Estados ter mostrado interesse pela doutrina e ter aderido aos seus princípios indicava, claramente, não só a crescente aceitação do ideal de “soberania como responsabilidade”, mas também o surgimento de um regime internacional de proteção contra atrocidades em grande escala (Bellamy, 2013a: 344). No entanto, o ideal de que as intervenções militares apenas deveriam ser desencadeadas em último recurso não reuniu apoio, sobretudo ao nível do CS (Evans, 2015: 928).

Após 2009, o CS autorizou várias intervenções militares com recurso a todos os meios necessários para a proteção de civis – como, por exemplo, no Haiti (2010), na República Democrática do Congo (2010), no Sudão do Sul (2011) e na Costa do Marfim (2011) –, tendo a sua realização ocorrido mediante o consentimento dos governos dos países-alvo (Bellamy e Williams, 2011: 825). O primeiro teste à R2P viria a ocorrer, precisamente, pelo desencadear da operação “*Unified Protector*” em 2011, na Líbia. Esta marca a primeira vez que, com recurso aos princípios da Responsabilidade de Proteger, as Nações Unidas realizaram uma operação militar com mandato de proteção de civis, contra a vontade expressa de um Estado soberano (Morris, 2013: 1271; Weiss, 2014: 7).

Com efeito, de seguida é explorada a intervenção da comunidade internacional na Líbia. Em virtude da exposição teórica apresentada anteriormente, é possível afirmar que, até 2011, a R2P reunia o apoio da vasta maioria dos Estados membros das Nações Unidas – ainda que a norma carecesse de aplicabilidade em cenários de atrocidades em grande escala. Todavia, a Líbia marca uma mudança drástica de paradigma. Como será evidenciado, a intervenção no país revelou as principais limitações operacionais da doutrina, com destaque para a sua ineficácia na proteção de civis.

### **3.2.1. Intervenção humanitária na Líbia: a dissimulação da R2P?**

Nas palavras de Hehir (2013a: 1), nada faria prever a intensidade da violência despoletada na Líbia, em 2011. Certamente, os sinais de desgaste do regime de Gaddafi – dadas as políticas opressoras do dirigente líbio – preconizavam, já em 2006, o surgimento de uma profunda inquietação social. Porém, não se esperaria que os desejos de reforma democrática da população líbia fomentassem uma impetuosa disputa pelo controlo do país.

Como é agora perceptível, existiam inúmeros catalisadores favoráveis ao agravamento das tensões, sendo claro que, no final de 2010, a implosão da Líbia estava iminente (*International Crisis Group*, 2011: 2).

Outrora associado a organizações terroristas e implicado em ataques a países ocidentais, Muammar al-Gaddafi desempenhou, desde 1969, o papel incontestável de déspota líbio. Do seu longo período de governação destaca-se a alteração da sua atitude face ao ocidente, do qual se aproximou após a guerra no Iraque (2003), perante receios de uma intervenção da “*coalition of the willing*”<sup>26</sup> com vista à sua deposição (Vandewalle, 2006: 117). A insurgência de Gaddafi contra as organizações fundamentalistas islâmicas levá-lo-ia a beneficiar do apoio dos países ocidentais, permitindo-lhe suportar a repressão que exercia internamente (Hollis, 2012: 93). Com efeito, a utilidade internacional do autocrata acabaria por diminuir a perceção da ameaça que constituía para a comunidade internacional e para os seus cidadãos (Hehir, 2013: 3).

A contestação à autoridade de Gaddafi viria a aumentar como resultado de uma onda revolucionária despoletada na Tunísia, em dezembro 2010, conhecida como a Primavera Árabe. O *spillover* dos movimentos de contestação política rapidamente atingiu o Egipto, sendo que, apenas quatro dias após a demissão do presidente egípcio Mubarak, as manifestações na Líbia aumentaram exponencialmente de intensidade (Adams, 2012: 4). Ainda assim, como refere Bellamy (2011: 266), a possibilidade de o governo líbio ameaçar fisicamente ou iniciar a prática de atrocidades contra a sua população seria bastante escassa. Contudo, em resultado da propagação dos protestos às cidades de Bengasi e Trípoli, as forças militares do regime iniciaram, em fevereiro de 2011, o uso de força letal contra a população líbia, provocando o início da guerra civil no país (Paris, 2014: 580).

Imediatamente após o início do conflito, o *lobby* pró-intervencionista apelou à necessidade de ser conduzida uma intervenção militar na Líbia, preferencialmente por parte do ocidente europeu e Estados Unidos da América, sob o pretexto de que o governo líbio estaria a cometer atrocidades em grande escala contra a sua população (Murray, 2013: 16).

---

<sup>26</sup> Coligação militar dos Estados Unidos da América no Iraque, em virtude do combate à “guerra contra o terror”.

Em nítido contraste com a paralisia do ONU na década de 1990, a resposta da comunidade internacional viria a ser invulgarmente rápida e coesa (Weiss, 2011: 289), tendo o CS aprovado por unanimidade, a 26 de fevereiro, a Resolução 1970. Invocando o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o CS decide aplicar medidas coercivas contra as autoridades líbias, nomeadamente através do estabelecimento de um embargo de armas, suspensão de viagens e congelamento dos bens do regime (ONU, 2011a: 3, 4). O CS apelou ainda à comunidade internacional para que, em conjunto com o Secretário-Geral, facilitasse a prestação de assistência humanitária no país, referindo que, caso se justificasse, poderiam ser tomadas providências adicionais com vista à proteção da população líbia (ONU, 2011a: 7).

Como se pôde constatar, as medidas coercivas não tiveram a eficácia esperada, uma vez que a violência não mostrou sinais de abrandamento. Aliás, o exército respondeu com maior agressividade aos movimentos da oposição, mediante a utilização de aviões militares e de artilharia pesada, o que conduziu ao incremento das mortes provocadas pelo conflito (Garwood-Gowers, 2013: 603). Perante este cenário, a 12 de março a Liga Árabe solicita ao CS a interdição imediata do espaço aéreo líbio (ONU, 2011b: 1). A resposta chegaria prontamente, no dia 17 de março, aquando da aprovação da Resolução 1973.

Indubitavelmente mais “musculada” que a 1970, a Resolução 1973 condena de forma expressa e inequívoca as violações graves e sistemáticas dos direitos humanos cometidas pelas autoridades líbias – nomeadamente a detenção, tortura e execução de elementos da oposição –, advertindo que tais violações poderiam constituir crimes contra a humanidade (ONU, 2011c: 1). Como tal, para além da necessária imposição da restrição do espaço aéreo líbio, o CS concede autorização para a comunidade internacional tomar todas as medidas necessárias com vista à proteção dos civis e das áreas densamente povoadas sob ameaça das forças militares líbias (ONU, 2011c: 3). Por conseguinte, a intervenção militar é iniciada a 19 de março, num primeiro momento coordenada pelos Estados Unidos da América, França e Reino Unido. O comando da operação seria, a 24 de março, concedido à NATO, com um mandato semelhante ao decretado pelo CS – embargo de armas, patrulhamento do espaço aéreo e proteção de civis sob ameaça (ONU, 2011c: 3, 4, 5).

No entanto, a NATO viria a evidenciar sérios constrangimentos quanto à efetiva proteção de civis, o que gerou controvérsia em torno da sua campanha. Como refere Barry (2011: 9), as forças revolucionárias encontravam-se em desvantagem numérica, sendo que, sem o apoio militar da NATO, existia a possibilidade de serem vencidas. De modo a evitar o massacre de civis que iria suceder à derrota da oposição, a estratégia da NATO sofreu uma alteração substancial: do enfoque inicial na debilitação das bases militares líbias, a organização incluiu um conjunto mais amplo de objetivos, dos quais fez parte a mudança de regime – ainda que à custa de infligência de danos em civis (*International Crisis Group*, 2011: i; Kuperman, 2013: 196; Paris, 2014: 581). Assim, para assegurar o sucesso da sua intervenção, a NATO procurou estender ao máximo o mandato que lhe fora incumbido pela Resolução 1973, até que, por fim, viu o seu objetivo realizado. A “*Unified Protector*” terminaria oficialmente a 31 de outubro, após a morte de Gaddafi e a ascensão ao poder do Conselho Nacional de Transição (Hehir, 2013: 6).

A justificação humanitária é, seguramente, a mais atrativa para designar a intervenção na Líbia – ambas as organizações envolvidas na intervenção afastam, aliás, a hipótese de uma instrumentalização dos ideais humanitários (Murray, 2013: 15). No entanto, uma análise detalhada permite observar que os países intervencionistas possuiriam um conjunto de interesses económicos e estratégicos<sup>27</sup> na região. Neste sentido, com recurso a alguma ironia, Murray (2013: 31) constata que “a 35 mil pés de altitude a segurança humana é uma estratégia tão racional quanto possível, tendo em conta a possibilidade de apropriação das reservas de ouro e petróleo por parte dos Estados envolvidos na intervenção”. Neste intuito, importa analisar se a invocação da Responsabilidade de Proteger permitiu, de facto, alterar os procedimentos táticos da operação ou se, pelo contrário, apenas serviu de fundo à dissimulação dos interesses dos Estados envolvidos.

Ao longo da escalada da violência na Líbia, a R2P foi várias vezes empregue pelas Nações Unidas, explícita ou implicitamente, ao nível do Secretário-Geral e do CS. Porém, tendo em conta a formulação de 2009, a aplicação da R2P cingiu-se ao primeiro pilar da

---

<sup>27</sup> São apontadas como motivações da intervenção na Líbia a apropriação dos enormes recursos petrolíferos e das reservas de gás natural do país, bem como a disputa (pelos Estados Unidos da América, França e Reino Unido) pelo controlo dos fundos soberanos líbios, estimados, à data, em cerca de 200 milhões de dólares (Sensini, 2011 *apud* Pureza, 2012: 12, 13).

doutrina. Por um lado, Ban Ki-moon sublinhou, desde cedo, a necessidade de pôr em prática os princípios da R2P. A 20 de fevereiro, imediatamente após o aumento das tensões na Líbia, Ban entrou em contacto com Gaddafi, tendo apelado a um cessar imediato dos conflitos, relembrando o líder sírio da responsabilidade de proteger a sua população (pilar 1) (Adams, 2012: 8). Já com o agravamento das hostilidades, o discurso do Secretário-Geral subiu de tom, tendo este afirmado, “clara e inequivocamente, a determinação da comunidade internacional para cumprir com a sua responsabilidade de proteger os civis pela violência perpetrada pelo governo líbio” (pilar 3) (Ban Ki-moon, 2011 *apud* Garwood-Gowers, 2013: 594).

Por outro lado, o emprego da R2P por parte do CS revelou-se extremamente limitado. A primeira referência aos princípios da doutrina remete para 22 de fevereiro, data em que o CS condena a violência e o uso de força contra civis e urge o governo Líbio para que cumpra com a responsabilidade de proteger a sua população (ONU, 2011d). Posteriormente, na Resolução 1970, o CS apenas relembra as autoridades líbias da responsabilidade de protegerem a sua população (ONU, 2011a: 2). A aprovação de uma intervenção militar, na Resolução 1973, seria, porventura, o momento ideal para colocar em prática o terceiro pilar da R2P. Contudo, a Resolução encontra-se desprovida de qualquer menção aos mecanismos coercivos ou à dimensão externa da doutrina – a realização de uma intervenção militar, em último recurso, para fins humanitários –, sendo esta apenas citada na secção das recomendações (Hehir, 2015: 691; ONU, 2011c: 1). Além do mais, como refere Chandler (2012: 221), não existiu uma reivindicação de direitos soberanos externos, nem foi expresso que a comunidade internacional assumiria a responsabilidade soberana pela proteção do povo líbio. Por este motivo, Nossal (2013: 117) alega que a Resolução 1973 não revela, em qualquer instância, influências dos princípios da R2P.

Ainda assim, é possível argumentar que, em virtude do desrespeito das autoridades líbias pela Resolução 1970, todas as medidas preventivas e coercivas já teriam sido esgotadas. Adicionalmente, existia, de facto, a ocorrência de pelo menos dois dos quatro crimes previstos pela ONU na Cimeira de 2005 – mais especificamente, a ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Murray, 2013: 30). Todavia, tal não garante que os membros do CS tenham legitimado a decisão de intervir na Líbia com base em

imperativos humanitários. Neste intuito, repare-se no facto de nenhum dos membros permanentes ter enquadrado a linguagem do terceiro pilar da R2P na Resolução 1973 (Dunne e Gifkins, 2011: 521). A Colômbia foi, aliás, o único membro provisório do CS que alegou a perda de legitimidade e a incapacidade do governo líbio em proteger a sua população (ONU, 2011e: 7).

Atente-se ainda que a Resolução 1973 foi aprovada com dez votos a favor (Estados Unidos da América, França, Reino Unido, Portugal, África do Sul, Nigéria, Líbano, Gabão, Colômbia e Bósnia Herzegovina), e cinco abstenções de peso (Rússia, China, Alemanha, Brasil e Índia) (ONU, 2011e). O facto de a Rússia e a China não terem exercido o seu direito de veto na Resolução 1973 deve-se, principalmente, à fase de negociação que a antecedeu – em que ficou expresso o acordo apenas parcial com a aplicação da R2P (Keating, 2013: 186). Em particular, a Rússia mencionou que autorizaria a intervenção caso esta se guiasse apenas pela necessidade de proteger a população civil, e não pela imposição militar no país (ONU, 2011e: 7). Já a China declarou ser contra qualquer uso de força nas relações internacionais, expressando sérias dúvidas quanto à viabilidade dos mecanismos coercivos previstos pela Resolução (ONU, 2011e: 10). Ambos os países, juntamente com a África do Sul, viriam a opor-se à controversa operação da NATO, alegando que esta estaria a exceder o mandato de proteção de civis que lhe havia sido concedido (Paris, 2014: 581).

De acordo com Welsh (2011: 255), a ausência da linguagem da R2P na Resolução 1973 evidencia o desconforto da comunidade internacional para com a aplicação da norma, sobretudo como mecanismo apropriado para a condução de uma intervenção militar. Desta forma, é possível concluir que a aceitação institucional da R2P seria, em 2011, bastante reduzida. Não só existiram objeções à invocação do terceiro pilar da doutrina, como foi posteriormente expresso pelo CS que tal invocação implicaria uma obrigação moral e legal de seguir o mesmo procedimento no futuro, em casos onde se verificassem atrocidades em grande escala (Garwood-Gowers, 2013: 605).

Efetivamente, o caso da Líbia não representa uma aplicação eficaz da R2P, muito menos uma operacionalização bem-sucedida da agenda de segurança humana. Com o incumprimento do mandato que lhe fora atribuído, a NATO acabou por se revelar incapaz



de proteger a população civil, para além de ter propiciado a prevalência dos conflitos entre as forças da oposição e o regime líbio. Após a deposição de Gaddafi, o Conselho Nacional de Transição apontou para a existência de 50 mil feridos e 30 mil mortos diretamente relacionados com o conflito (Haslet, 2014: 194). É certo que, na ausência da Resolução 1973, tal número poderia ser facilmente atingido, ou mesmo ultrapassado. Porém, são notórias as limitações da comunidade internacional em matéria de cumprimento da sua responsabilidade internacional de proteger.

A Líbia marcou o final da invocação precipitada da R2P, uma vez que evidenciou as limitações políticas e estruturais da doutrina (Chandler, 2015: 2). No entanto, também introduziu uma alteração substancial a nível do CS: após 2011, o órgão tem vindo a invocar com maior frequência a R2P, estando mais predisposto a mencionar explicitamente os princípios da doutrina (Bellamy, 2014: 26; Evans, 2015: 915; Weiss, 2014: 10). Na verdade, entre 2011 e agosto de 2016, os princípios da R2P foram mencionados em 49 Resoluções do CS (Gifkins, 2016: 3), tendo sido posteriormente citados em mais sete instâncias até meados de 2017 (Global Centre for Responsibility to Protect, 2017). Tal é sinónimo da relevância institucional que a R2P tem vindo a adquirir, pese embora a dificuldade da sua operacionalização (Gifkins, 2015: 4).

Contudo, as referências à R2P têm sido sobretudo alusivas ao primeiro pilar da doutrina. Não existiu, até à data, a invocação da R2P para a realização de uma intervenção para fins humanitários com contornos semelhantes aos da Líbia, o que conduz à perpetuação sistemática de atrocidades em grande escala. Um dos casos mais alarmantes diz respeito ao Sudão do Sul, que desde 2013 é assolado por uma guerra civil de grande intensidade.

Na verdade, após o alcance da sua independência nacional, o Sudão do Sul viu-se mergulhado num profundo conflito político, revestido por antagonismos étnicos que remontam à origem do Estado do Sudão (1956). Neste intuito, a análise seguinte procura, num primeiro momento, contextualizar o surgimento dos focos de tensão no Sudão do Sul. Posteriormente, é explorado o facto de os membros do CS não reunirem consenso quanto à aplicação da R2P no conflito. Por este motivo, procura-se evidenciar que a R2P é atualmente

um elemento de retórica, uma vez que a doutrina não possui capacidade para mobilizar a vontade política dos P5, no que diz respeito à colmatação de atrocidades em grande escala.

### **3.2.2. Promessas quebradas, oportunidades perdidas: o caso do Sudão do Sul**

Quatro anos após o início de um turbulento conflito armado, o Sudão do Sul é hoje expressão de um país que não desempenha as funções e responsabilidades mínimas de um Estado soberano. Além de não possuir o monopólio do uso legítimo da força, o governo sul-sudanês demonstra-se incapaz de prestar serviços públicos, ministrar o sistema judicial e providenciar segurança aos seus cidadãos (Knopf, 2016: 3). A crise humanitária atual reflete o culminar de uma série de tensões entre os principais grupos étnicos do país, cuja tentativa de reconciliação se revelou manifestamente infrutífera (Blanchard, 2014: 2).

Em julho de 2011, após a realização de um referendo supervisionado pelas Nações Unidas e pela União Africana, o Sudão do Sul tornou-se o mais novo país do mundo. Não obstante, a consolidação da sua independência remete para um dos mais longos conflitos de África. As sementes da sua autonomia foram lançadas em 1956, quando o Sudão se libertou do domínio colonial do Reino Unido e do Egipto. Como resultado deste processo, a população sudanesa ficou dividida de acordo com a sua etnia, língua, cultura e religião – enquanto no Norte permaneceram as populações árabe-muçulmanas, no Sul concentraram-se os cristãos e animistas de origem africana (Salman, 2013: 346).

Efetivamente, a diversidade populacional do Sudão acabaria por inviabilizar quaisquer esforços de união do país, favorecendo, aliás, o surgimento de aspirações independentistas por parte dos territórios do Sul (Christopher, 2011: 127). O sentimento de superioridade do povo árabe-muçulmano – e, em particular, dos líderes políticos do Norte – ditou a exclusão dos povos do Sul, considerados como um vazio cultural a ser preenchido pelos valores da cultura dominante (Salman, 2013: 410). Por conseguinte, a resistência às formas de coerção da elite política sudanesa despoletaria a primeira guerra civil no país (1956-1972) (Rolandsen, 2011: 106).

Pese embora a ofensiva violenta das forças governamentais, os movimentos de insurgência adquiriram robustez a partir da década de 1960, sobretudo com o surgimento de uma pluralidade de milícias locais. Como salientam Arnold e Alden (2007: 366-367), a multiplicação de grupos armados iria alterar profundamente a evolução dos conflitos no Sudão: num primeiro momento, permitiu acentuar a persistência dos povos do Sul na luta pela sua autodeterminação; no entanto, a longo prazo condicionou toda uma geração a fazer parte de uma “cultura de guerra”, em que a pertença a um movimento rebelde e a posse de armas de fogo se traduz no empoderamento e reconhecimento individual.

A primeira guerra civil viria a terminar em 1972, com a assinatura dos Acordos de Adis Abeba. Estes representaram uma vitória substancial para os territórios do Sul, ao serem reconhecida a sua autonomia regional. No entanto, o período de paz seria efémero. Em 1983, o governo sudanês retornou a um regime de cariz ditatorial, o que instigou a imposição da lei islâmica a todo o território nacional e a suspensão da autonomia concedida aos povos do Sul (Lijn, 2010: 33), originando o início de uma nova guerra civil. As forças do Sul uniram-se em torno do *Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A)*, dada a capacidade do grupo para enfrentar política e militarmente a opressão exercida pelo governo (Johnson, 2013: 142).

O conflito iria perdurar ao longo de duas décadas, provocando mais de dois milhões de mortos e quatro milhões de deslocados (International Crisis Group, 2002: 1). A oportunidade para colocar término à violência armada apenas surgiria em janeiro de 2005, com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP). Quer o governo sudanês, quer o então dirigente do *SPLM/A*, comprometeram-se a criar um clima de união, justiça e equidade entre os povos do Sudão<sup>28</sup>, tendo em vista a promoção de uma paz duradoura (Murray e Maywald, 2006: 1207). Ao contrário dos Acordos de Adis Abeba, a assinatura e implementação do AGP foi supervisionada por um conjunto de Estados e de organizações internacionais – incluindo a presença dos Presidentes do Quênia e do Uganda, representantes do Reino Unido, Estados Unidos, União Africana, União Europeia, Liga Árabe e Nações Unidas –, o

---

<sup>28</sup> Além de incluir procedimentos de índole política, o AGP procurou amenizar as tensões entre as partes beligerantes ao integrar questões relativas à definição de fronteiras, partilha de recursos naturais, liberdade de religião e criação de uma nova Constituição nacional.

que reflete a predisposição da comunidade internacional para impedir o ressurgimento de violência no país (Salman, 2013: 393).

Contudo, foi a independência dos territórios do Sul que dominou o debate em torno do AGP. Neste intuito, o Acordo definiu que, após um período de transição política de 6 anos, seria efetuado um referendo nacional para decidir a continuidade ou independência do Sul face ao Sudão. Como seria previsível, a promessa de unidade nacional não se revelou atrativa para a população do Sul (Rossi, 2016: 157), o que se tornou evidente com a divulgação, em fevereiro de 2011, dos resultados do referendo. Os votos a favor da secessão e independência do Sul obtiveram uma vitória esmagadora, contabilizando 98.83% do total nacional (Comissão de Referendo do Sudão do Sul, 2011: 2). Deste modo, a 9 de julho de 2011 o Sudão do Sul adquiriu finalmente a sua independência. No entanto, alguns compromissos firmados no AGP são ainda alvo de discórdia – nomeadamente o estabelecimento de fronteiras e a partilha de recursos petrolíferos (Costa e Karlsru, 2012: 57) –, sendo que o líder do Sudão, al-Bashir, e o dirigente sul-sudanês, Salva Kiir, mantêm uma relação tensa.

O ténue clima de paz no Sudão do Sul seria interrompido por uma profunda divisão interna. Em dezembro de 2013, após o afastamento do vice-Presidente Riek Machar pelo Presidente Kiir, assistiu-se à erupção de uma onda de violência nacional. Kiir acusou Machar de uma tentativa de golpe de Estado, levando o último a encabeçar a facção da oposição na luta contra o chefe de Estado sul-sudanês. Ainda que a disputa política não tenha surgido pela etnia distinta de ambos os líderes, propiciou o ressurgimento de rancores e de tensões entre os principais grupos étnicos do país<sup>29</sup> (Blanchard, 2014: 1). Tal desencadeou uma nova guerra civil, acompanhada por uma série de desastres humanitários em grande escala.

Uma vez que, até ao momento, a comunidade internacional não invocou a sua responsabilidade internacional de proteger (terceiro pilar da R2P), o destino da população do Sudão do Sul depende de um apelo pluralista à intervenção no país. Neste sentido, as

---

<sup>29</sup> Os Dinka e os Nuer são os principais grupos étnicos do Sudão do Sul, sendo a tribo Dinka a de maior dimensão e a mais influente a nível político e económico (Salman, 2013: 346). A dominação Dinka havia sido recorrentemente contestada pelos Nuer, dada a incompatibilidade ideológica e as disputas por territórios agrícolas entre os grupos.

Nações Unidas têm vindo a impor um vasto número de sanções à administração de Kiir e a mobilizar um amplo contingente de tropas para o país. No entanto, estas dizem meramente respeito a forças de supervisão e de interposição, sem impacto significativo ao nível da amenização do panorama humanitário (Rossi, 2016: 179). Perante a incapacidade de o governo sul-sudanês proteger e tentar reconciliar a sua população, a comunidade internacional procede ao reforço da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (*United Nations Mission in South Sudan* ou UNMISS) – criada em 2011 de forma a garantir a consolidação da paz nacional.

Na sua génese, a intervenção da ONU no Sudão visava apenas facilitar os processos de reconciliação nacional e garantir a manutenção da paz no período subsequente à assinatura do AGP, o que se traduzia na existência de um reduzido contingente militar no país. Por este motivo, na sequência dos eventos de dezembro de 2013, as forças da UNMISS foram rapidamente superadas pelas forças governamentais – os militares do *Sudan People's Liberation Army* – e pelos guerrilheiros fieis a Machar – intitulados *Sudan People's Liberation Movement/Army in Opposition* (Zifcak, 2015: 2). Após o irromper dos conflitos étnicos, os civis forçaram a sua entrada nas bases operacionais da ONU em busca de proteção. Em poucos dias, as bases da UNMISS acolhiam já cerca de 45 mil pessoas vítimas de perseguição étnica (ONU, 2013a: 2). Tendo em conta as fragilidades da atuação militar na Líbia, Ban Ki-moon apelou a uma intervenção pacífica da comunidade internacional, argumentando que a solução para o Sudão do Sul não passaria por um engajamento militar no conflito, mas sim pelo emprego de estratégias de mediação política (ONU, 2013a: 2). No entanto, a Resolução 2132 – aprovada por unanimidade a 24 de dezembro de 2013, na sequência do pedido do Secretário-Geral – apenas solicitou a cessação imediata das hostilidades, a cooperação com as forças da UNMISS e o reforço do contingente armado no país (ONU, 2013b: 2).

Note-se que, apesar da gravidade dos conflitos e do reconhecimento das atrocidades cometidas no Sudão do Sul, o CS absteve-se de fazer qualquer referência à R2P, enfatizando, aliás, a idoneidade do governo de Kiir e o respeito pela sua soberania (ONU, 2013b: 1). Contudo, duas semanas após o início da violência étnica, os então Conselheiros do Secretário Geral para a prevenção de genocídio e para a R2P (Adama Dieng e Jennifer Welsh,

respetivamente) já haviam alertado para os ataques deliberados a grupos de civis, rotulando as ofensivas do governo como crimes de guerra e crimes contra a humanidade (ONU, 2013c: 1). Além disso, advertiram o Presidente Kiir da responsabilidade de proteger a sua população, independentemente da etnia ou afiliação política dos seus cidadãos (ONU, 2013c: 1).

Após a aprovação da Resolução 2132, seis membros do CS (Argentina, Austrália, Chile, França, Lituânia e Ruanda) referiram-se explicitamente à R2P para realçar o incumprimento dos deveres soberanos do Estado sul-sudanês, ainda que apenas o Luxemburgo, o Ruanda, o Reino Unido e os Estados Unidos tenham invocado a responsabilidade da comunidade internacional para intervir no país (ONU, 2014b). Perante a aceitação de que haviam sido cometidos crimes contra a humanidade, os membros do CS expressaram a necessidade de responsabilizar criminalmente o Presidente Kiir, incluindo a possibilidade de o referenciar ao Tribunal Penal Internacional (Waldorf, 2016: 58).

No entanto, além de não terem sido desencadeados mecanismos para o efeito, não voltou a ser discutida uma possível aplicação do segundo e terceiro pilares da R2P. A politização do debate na ONU aumentaria de intensidade quando, em maio de 2014, o então embaixador do Sudão do Sul nas Nações Unidas, Francis Deng, se apresentou perante o CS. Deng reconheceu que o seu governo deveria, de facto, proteger os seus cidadãos sem distinção de etnia. No entanto, defendeu o respeito pela soberania do Estado, argumentando que seria necessário distinguir a violência perpetrada pelas forças militares das atrocidades praticadas pelos grupos rebeldes (ONU, 2014b: 21).

À medida que a crise política se desenrolou – e perante a manifesta falta de vontade política para ativar os mecanismos da R2P –, o CS optou por rever o mandato da UNMISS, revogando a missão inicial de construção da paz. No entender dos P5, seria imperativo evitar a perceção de que a ONU estaria a suportar o *status quo* e o poder do governo, contribuindo para a existência de violência dirigida contra a população sul-sudanesa (Sharland e Gorur, 2015: 11). Nesta perspetiva, em maio de 2014 o CS aprovou a Resolução 2155, redefinindo como prioridades da UNMISS a proteção de civis, a monitorização dos direitos humanos, a facilitação da prestação de assistência humanitária e o suporte para os mecanismos de

cessação das hostilidades (ONU, 2014c: 5). O eco das declarações de Dieng e Welsh havia chegado ao CS, visto que a Resolução 2155 integra, pela primeira vez no caso do Sudão do Sul, uma referência aos princípios da R2P (ONU, 2014c: 1).

Efetivamente, a partir de maio de 2014, todas as Resoluções do CS relativas ao Sudão do Sul passaram a integrar uma referência ao primeiro pilar da R2P<sup>30</sup>, isto é, à responsabilidade do governo sul-sudanês proteger a sua população contra crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e limpeza étnica. Porém, tal não evitou a perpetuação da violência, nem o próprio governo evidenciou capacidade para desenvolver iniciativas de reconciliação nacional. Na verdade, as ocasiões de cessar-fogo revelar-se-iam extremamente efémeras, sendo apenas aproveitadas para a aquisição de armas de fogo, treino de novos recrutas e para comprometer as operações humanitárias (Zifcak, 2015: 7, 8).

Por consequência, o Sudão do Sul é atualmente palco de uma profunda crise humanitária. Dos seus 12 milhões de habitantes, contabilizam-se mais de 300 mil mortes diretamente relacionadas com o conflito e cerca de 1 milhão e 900 mil habitantes foram forçados a deslocar-se para outras zonas do país (ACNUR, 2017a: 1). O ACNUR (2017a: 1) estima ainda que mais de 268 mil pessoas se encontram nos inóspitos campos de acolhimento temporário da ONU e cerca de 1 milhão e 800 mil refugiaram-se em países vizinhos – sobretudo no Uganda (882.7 mil), Sudão (388.5 mil), Etiópia (370 mil), Quênia (95.7 mil), República Democrática do Congo (76.6 mil) e República Centro Africana (1.6 mil).

O país é também afetado por uma severa carência de bens de primeira necessidade. Este facto é particularmente relevante se for tido em consideração que 62% da população deslocada possui idade inferior a 17 anos (ACNUR, 2017b: 1). De acordo com o International Crisis Group (2017: 1), como resultado da destruição dos campos agrícolas, a fome e a subnutrição afetam já 5 milhões de pessoas (aproximadamente 40% da população), sendo que cerca de 100 mil vivem em situação de privação extrema. Nos apelos mais recentes, a ONU referiu a necessidade de alocar 1.6 mil milhões de dólares para aliviar a fome no país. Até à data apenas foram alocados cerca de 439 milhões de dólares

---

<sup>30</sup> Até à data, o CS mencionou a R2P nas Resoluções 2206 (2015), 2223 (2015), 2241 (2015), 2252 (2015), 2290 (2016), 2304 (2016), 2327 (2016) e 2340 (2017).

(International Crisis Group, 2017: 1), cerca de 86 milhões entre janeiro e maio de 2017 (ACNUR, 2017a: 1).

Visto que a comunidade internacional almeja, a todo o custo, evitar tomar partido no conflito sul-sudanês, uma aplicação dos métodos coercivos previstos pela R2P – incluindo a realização de uma intervenção militar contra o governo de Kiir – parece altamente improvável. Soma-se ainda o facto da União Africana – um dos atores mais envolvidos no conflito – afastar a abordagem mais radical da doutrina, preferindo focar-se na prevenção e resolução dos conflitos através do diálogo e da negociação (Smith, 2015: 1). É evidente que o caso da Líbia continua a ter repercussões negativas no seio da organização, pois apesar de não se opor ao uso de força como último recurso, vê a R2P como um pretexto para alterações de regime (Akonor, 2017: 22; Smith, 2015: 4).

No que diz respeito à atuação da ONU, o CS tem vindo progressivamente a substituir a linguagem da R2P pela noção de proteção de civis, já que esta não implica que os Estados se comprometam com quaisquer critérios humanitários. Este facto reflete o permanente desconforto dos Estados em acionar o segundo e terceiro pilares da R2P, sendo que tal implicaria uma aplicação da norma em cenários idênticos aos do Sudão do Sul – por exemplo, na crise humanitária que assola a República Centro Africana e a Síria. No entanto, a incapacidade do CS para punir um Estado que se manifesta claramente incapaz de proteger a sua população enfraquece grandemente as fundações normativas da R2P (Waldorf, 2016: 61).

Como alerta António Guterres, atual Secretário-Geral das Nações Unidas, ainda que o reforço do contingente militar da UNMISS tenha vindo a ser uma constante<sup>31</sup>, a proteção de civis não poderá ser eficazmente garantida enquanto a comunidade internacional não desencadear medidas consistentes para por fim à violência étnica no Sudão do Sul (ONU, 2017a: 8). Dado o descrédito atribuído à doutrina da R2P, a oportunidade de por fim à violência étnica tem sido constantemente desaproveitada, o que compromete as promessas de paz que a comunidade internacional tem vindo a encorajar desde 2005. Face à

---

<sup>31</sup> A ONU conta atualmente com 12 mil capacetes azuis no terreno, apoiados por 2 mil agentes policiais (ONU, 2017b: 2).



intransigência e impunidade do governo sul-sudanês, os infrutuosos processos de paz no Sudão do Sul preconizam um futuro tenebroso para o país e para as regiões do nordeste e centro africano.

Num último momento de análise, a secção seguinte procura identificar e interpretar sucintamente as ilações que podem ser retiradas dos casos da Líbia e do Sudão do Sul, no que diz respeito à evolução e aplicação da R2P. Posteriormente, são exploradas as principais limitações da doutrina, nomeadamente a sua desconexão com a agenda de segurança humana, a marginalização da responsabilidade de prevenir e de reconstruir, e ainda a sua falta de integração no discurso e prática do CS.

### **3.3. Limites políticos e operacionais: as ambiguidades da Responsabilidade de Proteger**

Como se pôde constatar até ao momento, existe uma discrepância entre a retórica associada ao desenvolvimento normativo da R2P e aqueles que são, na prática, os resultados tangíveis da operacionalização da doutrina. Neste sentido, torna-se necessário compreender quais os fatores responsáveis pela incoerência associada à R2P, que ditam a sua ineficácia na proteção dos indivíduos em contexto intervencionista. Tal poderá ser demonstrado mediante um levantamento das limitações da doutrina em ambas as dimensões teórica e operacional, tendo em conta a sua marginalização por parte do CS.

Evidentemente, toda a consolidação normativa angariada pela ONU, Estados e organizações regionais não terá grande utilidade caso a R2P não adquira consenso em torno da sua operacionalização (Evans, 2015: 922). A eficácia da doutrina decorre da sua capacidade para mobilizar vontade política, exercer pressão moral e coordenar a atuação dos Estados, particularmente ao nível do CS (Glanville, 2012: 32). No entanto, como é claro pelos casos da Líbia e do Sudão do Sul, existe uma série de entraves políticos e operacionais que resultam no insucesso da R2P. Este facto não só se traduz na ineficácia da doutrina – visto que não possui capacidade para garantir a proteção de civis –, como permite constatar que, na prática, a R2P compromete a agenda de segurança humana.

No que diz respeito ao caso da Líbia, a análise procurou demonstrar a incongruência na aplicação da R2P. Até 2011, é possível observar um aprofundamento normativo da doutrina, que levou à necessidade de responsabilizar os Estados pela proteção dos seus cidadãos contra atrocidades em grande escala. Porém, após a intervenção na Líbia, a evolução da doutrina terá sido comprometida. É certo que o primeiro pilar da R2P foi invocado de forma atempada pelo CS, aquando da verificação de atrocidades em grande escala cometidas pelo governo de Gaddafi. No entanto, a controversa intervenção humanitária conduzida pela NATO não foi, em momento algum, expressão dos princípios da doutrina, visto que não teve em consideração a priorização da segurança da população civil.

Efetivamente, na prática, a comunidade internacional não revelou capacidade para proteger a população líbia. Tal justifica-se pelo excesso do uso da força aplicado pela NATO, bem como pela instrumentalização do mandato de proteção de civis. Como refere Chandler (2015: 3), a forma como a doutrina foi aplicada é sinónimo de uma mera intervenção militar, ao invés de representar uma alteração procedimental da forma como se aborda a priorização da proteção dos indivíduos em contexto intervencionista. Por consequência, a Líbia traduz-se na retração do consenso político em torno da R2P (Paris, 2014: 593). Após 2011, o CS tem vindo sistematicamente a invocar o primeiro pilar da doutrina, visto que tal não implica quaisquer compromissos políticos para com a colmatação de atrocidades. Contudo, o CS não voltou a considerar a possibilidade de legitimar uma intervenção humanitária com recurso à R2P, dada a dificuldade em garantir o seu sucesso.

Deste modo, o Sudão do Sul ilustra a marginalização da doutrina por parte do CS. Mediante a escalada da violência étnica, decorrida na presença de observadores dos direitos humanos e das forças da UNMISS no terreno, tornou-se perceptível que o governo sul-sudanês estaria a cometer atrocidades contra a sua população. Todavia, os membros do CS têm vindo a negar sistematicamente a sua responsabilidade internacional de proteger, sendo que Estados como a Rússia e a China inviabilizam um maior engajamento da comunidade internacional no conflito – e a própria operacionalização do terceiro pilar da R2P. Por conseguinte, a doutrina tornou-se irrelevante, visto que não possui capacidade para se traduzir em medidas de redução do sofrimento humano (Harrison, 2016: 15).

Acrescendo aos problemas mencionados, é possível considerar que a R2P possui três grandes limitações, nomeadamente: a desconexão da doutrina com a agenda de segurança humana, a marginalização da responsabilidade de prevenir e de reconstruir e ainda a sua falta de integração no discurso e prática do CS.

Assim, em primeiro lugar, um dos entraves à operacionalização da R2P diz respeito ao modo como, na prática, a comunidade internacional se demonstra incapaz de assegurar a promoção das componentes fundamentais da segurança humana – especificamente a ausência de ameaças diretas aos indivíduos, a sua proteção e dignidade. Tendo em conta a proliferação de conflitos caracterizados pela existência de atos genocidas ou violência étnica entre governos e grupos rebeldes (Moravcová, 2014: 66), torna-se extremamente complexo garantir a eficácia de um regime internacional de proteção. As intervenções da ONU no Sudão do Sul, República Centro Africana e Darfur refletem a séria dificuldade de garantir a segurança dos civis, mesmo quando estes já se encontram sob proteção das forças de paz (Zifcak, 2015: 2; Thakur, 2016: 423, 424).

Atualmente, o debate em torno da segurança humana manifesta-se principalmente através da elevação da necessidade de proteger os indivíduos contra violações dos direitos humanos e atrocidades em grande escala (Axworthy, 2014: 155). O próprio CS tem vindo a reconhecer que a manutenção da paz e da segurança internacionais depende tanto da existência de segurança nacional, como da presença de segurança humana (Luck, 2015: 501). No entanto, aquando da operacionalização da R2P, o CS foca-se principalmente na necessidade de reprimir possíveis focos de tensão e erradicar a violência armada, sem ter em conta uma abordagem centrada nos ideais de segurança humana (Barqueiro, 2016: 30).

Efetivamente, nem todos os países possuem interesse em adotar estratégias de segurança humana na sua política externa ou em contextos de intervenção, nem muito menos consideram atrativa a vinculação a convenções internacionais em matéria de proteção dos indivíduos. A este respeito, Welsh (2016: 2) salienta que vários membros das Nações Unidas ainda não ratificaram a Convenção para a Prevenção e repressão do Crime de Genocídio, as Convenções de Genebra ou até mesmo o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Além disso, a autora considera que, mesmo entre os membros que ratificaram os

instrumentos legais mais relevantes, existe um declínio em matéria de cumprimento pelo direito internacional humanitário (2016: 2). Assim, ainda que priorize a colmatação de atrocidades em grande escala, o CS marginaliza a necessidade de promover a sustentabilidade do bem-estar e da dignidade dos indivíduos.

Em segundo lugar, também a fase de prevenção da R2P, assumida pela ICISS como o elemento fulcral da doutrina, assenta numa aplicação irregular por parte da ONU. No entanto, a própria organização admite que a prevenção de conflitos constitui um os principais meios para o alcance de paz global. Como refere António Guterres, a comunidade internacional deve possuir uma maior disposição para conter o avanço de possíveis focos de tensão e de conflito, mediante um reforço da cooperação entre os Estados membros e as Nações Unidas e ao tornar a prevenção uma prioridade nas agendas políticas (ONU, 2017c: 2, 3). Todavia, até à data, a fase de prevenção da R2P apenas foi operacionalizada no caso do Quênia. Já em 2016, o CS tentou colocar em prática os instrumentos de prevenção da R2P no Burundi (ONU, 2016: 5), tendo estes sido rejeitados pelo próprio governo do país.

Existe, portanto, uma séria dificuldade em legitimar a atuação da comunidade internacional no período que antecede o surgimento de conflitos. Segundo Paris (2014: 572-578), tal deve-se à existência de um conjunto de entraves de índole política, especificamente: a prevalência dos interesses nacionais face aos interesses humanitários, o que se traduz na falta de empenho dos Estados na prevenção do surgimento de crimes e atrocidades em larga escala; a dificuldade de demonstrar o sucesso de uma intervenção humanitária preventiva, visto que a principal evidência do sucesso é a não-ocorrência de um evento; o inconveniente em adotar respostas imediatas, visto que a perceção errada do fenómeno pode conduzir a efeitos desastrosos; e, por último, a complexidade em garantir a criação de um clima de paz duradouro.

Neste seguimento, importa também realçar o distanciamento dos decisores políticos em relação à fase de reconstrução em cenários de pós-conflito. Perante a dificuldade em gerar consenso quanto à operacionalização da R2P, seria contraproducente reintroduzir na doutrina a necessidade de apoiar os Estados alvo de intervenção militar (Bose e Thakur, 2016: 345). Tal traduzir-se-ia na necessidade de realizar investimentos avultados, o que vai

em sentido oposto aos interesses da maioria dos P5 – inviabilizando, assim, a aplicação da doutrina. Porém, os processos de reconstrução e de reconciliação nacional são indispensáveis para assegurar uma paz estável e duradoura para as populações afetadas por conflitos, bem como para gerar maiores índices de segurança humana (Axworthy, 2014: 153).

Como é perceptível no caso da Líbia, a inexistência de um plano de reconstrução pós-conflito impediu o regresso da população à normalidade, sobretudo pela dificuldade em formar um governo legítimo ou, ainda, pelo ressurgimento de conflitos – sobretudo em Sirte, devido à ocupação pelo Estado Islâmico. Apenas em 2015, como resultado da intervenção da ONU, dos Estados Unidos e da França, foi possível gerar um acordo político, cuja legitimidade e funcionalidade ainda é democraticamente contestada (*International Crisis Group*, 2016: i-iii). Neste sentido, verifica-se a marginalização da necessidade de colmatar os desafios que surgem após o cessar das hostilidades, tal como previsto em 2001 pela ICISS.

Em terceiro lugar, destaca-se a falta de integração da R2P no discurso e prática do CS. Como refere Evans (2015: 913), a R2P foi projetada como um instrumento político, tendo em vista a promoção da cooperação entre os Estados – por via das obrigações morais que lhes incute –, a criação de mecanismos institucionais para fins humanitários e, sobretudo, a alteração do comportamento dos *policymakers* globais. A institucionalização da doutrina procurou assegurar que os Estados intervencionistas não seriam culpabilizados na sequência de uma nova catástrofe humanitária, bem como reforçar a legitimidade da ONU (Bellamy, 2017: 24). Pese embora a importância de iniciativas como a “*Focal Points Network*”, o cerne da operacionalização da R2P reside somente no CS. Por este motivo, enquanto o órgão continuar a empregar a doutrina “caso a caso” e apenas com referência ao seu primeiro pilar, será difícil consolidar um sistema internacional de proteção substancialmente eficaz.

A estratégia na qual se alicerça a R2P ganha sentido, em grade medida, com os pressupostos da teoria construtivista. A relevância da RP2 depende da sua integração nos atos discursivos dos P5 e na sua materialização sob a forma de instrumentos preventivos, coercivos e, em último recurso, militares (Bellamy, 2010: 159). Neste intuito, a crescente integração da R2P nas Resoluções do CS propicia o delineamento de estratégias focadas na proteção de civis. Todavia, existe ainda resistência quanto à aplicação do terceiro pilar da

doutrina. É perceptível a divisão dos P5 quando estes se referem à responsabilidade internacional de proteger, o que evidencia a incapacidade do CS para evitar a perpetração de atrocidades em grande escala (Hehir, 2016: 4, 5).

Bellamy (2015: 81) considera mesmo que fazer referências à R2P aquando das negociações de uma Resolução enfraquece a ação da ONU, ao invés de reforçar os meios utilizados para proteção de civis. Por esta razão, Hehir (2016: 7) argumenta que a R2P constitui atualmente um instrumento de retórica, cuja eficácia é seriamente comprometida pelo facto de não ser regular e eficazmente operacionalizada. Por este motivo, apesar do progresso político e normativo que a R2P adquiriu, as suas realizações no terreno estão muito aquém das ambições dos seus proponentes. Atualmente, as formas de implementação da doutrina podem ser questionadas, porém, a validade e legitimidade dos princípios de proteção que lhe estão associados são já consensualmente aceites pelos decisores políticos (Paris, 2014: 570; Luck, 2015: 500).

Assim, o desafio que se coloca ao CS consiste na forma como poderá operacionalizar a R2P de modo a prevenir e reagir a atrocidades em grande escala. Como ficou patente no caso do Sudão do Sul, a própria presença de forças da ONU no terreno não impediu o aumento exponencial das rivalidades políticas e étnicas, muito menos a prevenção de baixas civis. Associada à incapacidade da ONU para formular respostas políticas concisas e eficazes sob pressão internacional, os membros do CS tendem a abster-se de fazer referência explícita ao terceiro pilar da R2P como forma de evitarem assumir a sua responsabilidade internacional de proteger (Hehir, 2015: 695). Neste sentido, Luck (2015: 503) considera que é necessário criar interesse público para a intervenção em conflitos como os do Sudão do Sul – visto ser claro que o próprio Estado comete atrocidades contra os seus cidadãos.

Para o efeito, alguns países têm sugerido propostas de reforço da R2P. Das sugestões com maior relevância na arena política destacam-se a proposta do Brasil (2011) e de França (2013). Na sequência da intervenção humanitária na Líbia, o Brasil recomendou a adoção da “Responsabilidade ao Proteger” (“*Responsibility while Protecting*” ou RwP). Esta visava complementar a R2P, por via de um conjunto de princípios centrados na

assistência preventiva, em cenários onde existisse o potencial de surgimento de atrocidades (Bellamy, 2013b: 31). Assim, a RWP assentaria na adoção de medidas como a diplomacia preventiva, ou o reforço dos mecanismos de monitorização do CS, de modo a reprimir o surgimento de focos de tensão (Small, 2014: 197).

Com esta proposta, o Brasil tinha como objetivos instaurar uma dinâmica preventiva no CS – de forma a reduzir a aplicação de medidas coercivas e o uso de força –, bem como reunir maior consenso quanto à operacionalização da R2P (Evans, 2014: 20, 21). Porém, o ceticismo demonstrado pela China e pela Rússia, aliado ao conjunto de obstáculos à fase de prevenção de conflitos, ditou o afastamento da RWP, ainda que esta seja elemento integrante de organizações como a União Africana.

Por sua vez, a França propôs o princípio de “*Responsability Not To Veto*”. Este sugere que, perante a existência de atrocidades em grande escala, os P5 devem voluntariar-se a não exercer o seu direito de veto (Evans, 2015: 918). Com esta recomendação, a França procurou recuperar o “código de conduta” proposto pela ICISS em 2001, sugerindo que os P5 não deveriam bloquear uma aplicação dos instrumentos preventivos e coercivos da R2P, salvo se os seus interesses vitais fossem comprometidos (ICISS, 2001: XIII). Contudo, a divergência de interesses no seio do CS levou à descredibilização do princípio, tendo este sido rejeitado pelos Estados Unidos da América, bem como pela Rússia e China. Por conseguinte, o fortalecimento concetual e operacional da R2P tem vindo a ser sistematicamente rejeitado.

Não obstante, como salienta Gifkins (2015: 3), a interpretação que o CS atribui à R2P não é estática, variando consoante o balanço das expectativas, a existência de vontade política e a exequibilidade de uma intervenção num determinado momento. No entender de Chandler (2015: 4), existe a possibilidade de a doutrina adquirir maior relevância através de um reforço dos mecanismos coercivos previstos no seu segundo pilar, minimizando a probabilidade de ocorrência de uma intervenção de cariz militar. Em última instância, Luck (2015: 501) refere que o CS deve estar ciente de que o derradeiro objetivo da R2P é proteger e salvar vidas, e não apenas incluir referências à doutrina no conteúdo das Resoluções e no discurso político.

#### **4. Conclusão: R2P - A busca pela perfeição num mundo imperfeito**

Com demasiada frequência, no que diz respeito a cenários de profunda destruição, privações e atrocidades em grande escala, o mundo interroga-se como é possível existir tamanha inércia política perante o sofrimento e a insegurança humana (Evans, 2008: 241). É certo que, numa visão idealista, a comunidade internacional dispõe de capacidade para promover a manutenção da paz e da segurança globais. Todavia, o pendor para a proliferação de focos de tensão e de conflito, aliado à ausência de altruísmo dos *policymakers* internacionais, têm conduzido ao incremento do clima de insegurança global.

Por conseguinte, de modo a colmatar uma vasta panóplia de flagelos humanitários, multiplicam-se os apelos para os Estados se comprometerem com instrumentos propiciadores de um regime internacional de proteção mais coerente e eficaz. O surgimento da agenda de segurança humana, a par da criação da doutrina da Responsabilidade de Proteger, procuraram exatamente averiguar os principais disruptores da segurança e do bem-estar humano, tendo em vista uma maior proteção e capacitação dos indivíduos. Porém, face às limitações políticas que pautam as relações internacionais, o impreterível reforço dos mecanismos de assistência humanitária tem sido constantemente prorrogado, uma vez que este se encontra dependente dos interesses dos Estados com maior poder de influência e de decisão no sistema internacional.

Efetivamente, a visão revolucionária de um mundo centrado nos ideais de segurança humana, e não nos interesses nacionais dos Estados, é assumidamente contraintuitiva (Hehir, 2015: 697). Ainda que tenham sido dados passos significativos rumo à legalização e normatização de instrumentos humanitários, permanece evidente, particularmente ao nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a inalteração do *status quo* internacional. Tal não se traduz na impossibilidade de introduzir normas que influenciem a atuação dos Estados perante crises humanitárias. Assiste-se, porém, à dificuldade em gerar consensos quanto à operacionalização de mecanismos com a finalidade de atenuar o sofrimento humano.



Tendo presente esta condicionante, a dissertação procurou avaliar em que medida pode a R2P ser entendida como a operacionalização da agenda de segurança humana, ao assegurar a proteção dos indivíduos em contexto de intervenção humanitária. Para o efeito, consideraram-se duas hipóteses: a primeira supunha que a R2P poderia refletir, na prática, a operacionalização da agenda de segurança humana; contudo, dada a resistência política a esta agenda, a segunda hipótese considerou que a R2P corria o risco de ser instrumentalizada e de se tornar apenas num elemento de retórica, sem impacto ao nível da efetiva proteção dos indivíduos.

Com efeito, após a análise efetuada, a primeira hipótese é indubitavelmente refutada. Como foi evidenciado, o conceito de segurança humana permitiu introduzir alterações ideológicas significativas no sistema internacional. Neste intuito, não só refletiu a necessidade de aproximar as necessidades individuais da “*high politics*” institucional, como procurou priorizar na agenda política a colmatação das principais ameaças à segurança dos indivíduos. Pese embora as limitações concetuais associadas à segurança humana, com o novo milénio o conceito viria a adquirir relevância, sobretudo ao ser enquadrado nas agendas nacionais e de política externa de Estados como o Canadá, a Noruega e o Japão, ou ainda ao ser institucionalizado por via da *Human Security Network*.

No entanto, os resultados tangíveis resultantes deste processo encontram-se muito aquém das expectativas. Atualmente, salvo a escassa relevância concetual e a limitada agenda política que possui no seio da ONU, verifica-se uma flagrante ausência de iniciativas de promoção de segurança humana. Tal justifica-se, sobretudo, pela primazia dos interesses nacionais face à agenda humanitária, ou ainda pela dificuldade em gerar consensos relativamente às dimensões abrangidas pela segurança humana. Neste sentido, observa-se que Estados como o Canadá, outrora defensor acérrimo do conceito, tem vindo progressivamente a afastar-se de iniciativas como a *HSN*, bem como a descartar a sua agenda humanitarista (Newman, 2014: 229, 230).

Desta forma, torna-se inviável considerar a R2P como a operacionalização da agenda de segurança humana. Como foi referido, ambas as dimensões possuem semelhanças teóricas entre si, principalmente no que diz respeito à salvaguarda da segurança, proteção e

bem-estar dos indivíduos. Contudo, na prática, existe uma enorme discrepância entre segurança humana e R2P. Em virtude da operacionalização limitada do princípio previsto pela ICISS em 2001, adotado marginalmente na Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005, a R2P não tem evidenciado capacidade para proteger eficazmente os indivíduos em cenários de crises humanitárias, onde se verificam violações graves dos direitos humanos e a perpetração de atrocidades em grande escala.

Efetivamente, o emprego da R2P não se traduz em maiores índices de segurança humana, ou na melhoria significativa do bem-estar dos indivíduos. Este facto foi singularmente evidenciado pelo conflito na Líbia, perante a controversa operação militar da NATO, legitimada pela R2P. Neste caso, a intervenção da comunidade internacional revelou-se profundamente incapaz de garantir a segurança da população líbia. Por conseguinte, além do cenário de destruição e dos focos de contestação remanescentes no país, a inexistência de processos de reconciliação e reconstrução nacionais inviabilizaram, até ao momento, quaisquer perspetivas para a existência de segurança humana.

Neste intuito, torna-se possível validar amplamente a segunda hipótese da dissertação, visto que, em virtude dos constrangimentos envoltos na aplicação da R2P, esta inviabiliza o potencial da abordagem de segurança humana que lhe está subjacente. Tornou-se perceptível que a abordagem “*top-down*” promovida pela R2P marginaliza o papel dos indivíduos enquanto referentes principais da segurança, em prol da prossecução dos interesses latentes dos Estados intervencionistas. No caso da Líbia, um conjunto de pretensões económicas, políticas e geoestratégicas ditaram o afastamento do mandato de proteção de civis que fora incumbido às forças militares da NATO. Dada a contestação a esta mobilização dissimulada da R2P, o consentimento relativamente à operacionalização da norma foi-se dissipando progressivamente, ainda que o CS tenha vindo ilusoriamente a invocar o seu primeiro pilar.

Com o despoletar do conflito étnico em 2013 no Sudão do Sul, a comunidade internacional viu-se novamente confrontada com a necessidade de desencadear esforços para salvaguardar a proteção de civis. Contudo, neste caso, verificou-se uma perturbante inação dos decisores políticos internacionais, apesar de o CS ter sido informado de que o governo

sul-sudanês estaria a perpetrar crimes de guerra e crimes contra a humanidade contra a sua população. A inexistência de vontade política para intervir no Sudão do Sul justifica-se, em grande medida, pelo desconforto evidenciado por Estados como a Rússia e a China no que diz respeito a um emprego inconsistente da R2P. O resultado é um cenário de extrema devastação e sofrimento humano, com a impossibilidade de extinguir o conflito e de assegurar o bem-estar da população sul-sudanesa. Por consequência, esta permanece alojada nos precários campos de acolhimento criados pela UNMISS, ou vê-se obrigada a deslocar-se para territórios vizinhos – também assolados por severas crises humanitárias.

Pelos exemplos mencionados, é possível afirmar que a R2P é atualmente um elemento de retórica. Não só a operacionalização da norma tem sido profundamente inconsistente, como carece de vontade política para se afirmar como um mecanismo de proteção internacional eficaz. Tendo em conta os limites da persuasão moral que a doutrina exerce, a sua aplicação é facilmente retraída pelos Estados com poder de veto no CS, o que justifica a sua constante marginalização. Adicionalmente, a Líbia contribuiu para a perceção de que a R2P estaria associada a efeitos nefastos – como o uso excessivo da força militar e a perda de vidas humanas –, em vez de contribuir para maiores níveis de proteção e segurança humana. Como tal, os decisores políticos afastam sistematicamente a operacionalização da norma – inclusive da fase de prevenção de conflitos –, dada a dificuldade em garantir o seu sucesso.

Por esta razão, o recurso à doutrina tem-se cingido ao seu primeiro pilar, concernente à responsabilidade dos Estados pela proteção dos seus cidadãos contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Este será, porventura, o único avanço palpável que a doutrina introduziu no sistema internacional. Por outras palavras, nenhum Estado das Nações Unidas se opõe ao facto de ser o principal responsável pela proteção da sua população contra os quatro crimes mencionados. Na verdade, a R2P reflete um importante avanço normativo. A sua institucionalização permitiu atribuir legalidade e legitimidade à comunidade internacional para manusear instrumentos coercivos – incluindo o uso da força – de modo a retrain a perpetração de atrocidades em grande escala. Contudo, multiplicam-se as situações em que os Estados negam claramente

as suas responsabilidades de proteção, sem que exista uma resposta firme por parte dos decisores políticos internacionais.

Quando se tem em conta o panorama internacional atual – marcado pelo ressurgimento de contradições geopolíticas entre as grandes potências, proliferação de conflitos armados, escassez de recursos naturais e alterações profundas nas dinâmicas migratórias e climáticas –, é perceptível a necessidade de a R2P funcionar na prática. Para o efeito, a atribuição de instrumentos legais à doutrina poderia gerar a obrigatoriedade de cumprir com os seus princípios fundamentais. Pretende-se, assim, não só reforçar a proteção de populações vítimas de atrocidades em grande escala, como também, por exemplo, ter em conta as necessidades mais prementes das populações refugiadas ou dos indivíduos em situação de extrema carência alimentar.

Neste intuito, considerando a necessidade de reintroduzir na agenda política internacional uma versão frutífera de segurança humana, a proposta final da dissertação sustenta-se no trabalho de Edward Luck e Dana Luck (2015), relativa à formulação do conceito de Responsabilidade Individual de Proteger (“*Individual Responsibility to Protect*” ou IR2P). Reconhecido o progresso das noções de soberania e de responsabilidade, o desafio passa agora por aliar à política externa dos Estados a noção de que é possível realizar, de forma eficaz e sustentável, operações de proteção de civis. Como tal, a IR2P assenta numa estratégia de complementaridade entre as abordagens “*top-down*” e “*bottom-up*”, através da qual os esforços de prevenção, proteção e reconstrução são realizados mediante a consulta das populações vulneráveis (Luck, 2015: 502). Tal permitiria, certamente, consciencializar os decisores políticos das necessidades mais prementes dos indivíduos, assim como reduzir as incertezas relativamente às estratégias a aplicar no terreno.

Porém, a eficácia da IR2P encontra-se dependente de uma série de medidas precaucionais. Em primeiro lugar, o debate em torno da IR2P centra-se na necessidade de robustecer os mecanismos de monitorização dos direitos humanos das Nações Unidas, bem como de fortalecer a comunicação entre as comissões independentes da ONU e o próprio CS. De seguida, retomando o argumento de Welsh (2016), os apologistas da IR2P consideram inevitável proceder a um reforço do sistema de proteção internacional, o que

implica, *a priori*, que todos os Estados das Nações Unidas ratifiquem os instrumentos do Direito Internacional Humanitário que visam limitar os efeitos nefastos dos conflitos armados e das crises humanitárias. Neste âmbito, existe um conjunto de “*trade-offs*” a ser equacionado, que poderá ser facilitado por intermédio de esforços cooperativos entre o Secretário-Geral da organização, a Assembleia Geral e os Estados membros. Posteriormente, coloca-se o desafio da legitimidade do CS. Perspetivando a operacionalização da IR2P como um reflexo dos interesses das populações vulneráveis e não dos Estados intervencionistas, seria expectável que o CS demonstrasse uma menor resistência à sua aplicação, assim como um maior consenso quanto aos instrumentos pacíficos e coercivos a utilizar. Em última instância, considera-se premente desenvolver mecanismos de responsabilização eficazes, que garantam o sucesso das intervenções da comunidade internacional. Neste sentido, seria necessário revigorar a relação entre a ONU, as organizações de segurança regionais e as próprias organizações da sociedade civil, na expectativa de mitigar a probabilidade de insucesso das operações humanitárias.

Como refere Evans (2008: 241), não é possível mudar o mundo apenas ao observá-lo. A proteção das populações mais vulneráveis requer um empreendimento global duradouro e sustentável, de modo a combater os desafios ao bem-estar e à segurança humana. Em conclusão, com recurso aos ideais da ICISS (2001: 75), todos os indivíduos possuem direito a ser protegidos contra atos que escandalizam a consciência da humanidade, o que implica combinar a retórica política com mecanismos de proteção efetivos. Não basta que existam princípios idealistas, desprovidos de qualquer relevância operacional. Deve-se, no entanto, almejar uma mudança drástica do paradigma humanitário, com vista ao incremento dos níveis de segurança e de proteção individuais.

## Lista de Referências Bibliográficas

Abbot, Kenneth W.; Snidal, Duncan (2000) “Hard and Soft Law in International Governance” *International Organization*. 54 (3), 421-456.

Acharya, Amitav (2004) “A Holistic Paradigm” *Security Dialogue*. 35(3), 355-356.

Adams, Simon (2012) “Lybia and the Responsibility to Protect” *Global Centre for the Responsibility to Protect*. 3, 1-22.

Adler, Emanuel (1997) “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” *European Journal of International Relations*. 3, 319-363.

Akonor, Kwame (2017) *UN Peacekeeping in Africa*. Suíça: Springer International Publishing.

Albrecht, Ulrich; Chinkin, Christine; Dervis, Kemal; Dwan, Renata; Giddens, Anthony; Gnesotto, Nicole; Kaldor, Mary; Licht, Sonia; Jan, Reinhardt; Klaus, Schmeder; Genevieve, Seifter; Pavel and Serra, Narcis (2004) *A human security doctrine for Europe: the Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*. Barcelona: Study Group on Europe’s Security Capabilities.

Alkire, Sabina (2004) “A Vital Core that Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats” *Security Dialogue*. 35(3), 359-360.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2010) *Haiti Situation Response 2010: Protection and assistance to internally displaced persons and host communities in Haiti*. Genebra: Organização das Nações Unidas.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2017a) *South Sudan Situation: Regional Update*. Genebra: Organização das Nações Unidas.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2017b) *South Sudan Situation: Regional overview of population of concern*. Genebra: Organização das Nações Unidas.

Annan, Kofi (1998) “Intervention” Ditchley Foundation lecture. <http://www.ditchley.co.uk/conferences/past-programme/1990-1999/1998/lecture-xxxv> [20 de Março de 2017].

Annan, Kofi (1999) “Two Concepts of Sovereignty,” *The Economist*. 352 (18), 49–50.

Arnold, Matthew B.; Alden, Chris (2007) “‘This gun is our food’: Disarming the White Army militias in South Sudan”. *Conflict, Security & Development*. 7 (3), 361-385.

Axelrod, Robert; Hamilton, William D. (1981) “The Evolution of Cooperation” *Science*. 211, 1390-1396.

Axelrod, Robert; Keohane, Robert O. (1985) “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions” *World Politics*. 38, 226-254.

Axworthy, Lloyd (1999) “Human security: Safety for people in a changing world”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. 29 de Abril de 1999.

Axworthy, Lloyd (2001) “Human Security and Global Governance: Putting People First” *Global Governance*. 7, 19-23.

Axworthy, Lloyd (2004a) “A New Scientific Field and Policy Lens” *Security Dialogue*. 35(3), 348-349.

Axworthy, Lloyd (2004b) “Human security: an opening for UN reform” in Price, Richard M.; Zacher, Mark W. (eds.) *The United Nations and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan. 245-259.

Axworthy, Loyd (2014) “Human Security in the R2P Era” in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. 149- 158.

Badescu, Cristina Gabriela (2011) *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*. Oxon: Routledge.

Baldwin, David A. (1997) “The concept of security” *Review of International Studies*. 23, 5-26.

Barqueiro, Carla (2016) “Dehumanizing R2P: Preventing Mass Atrocities without Human Security?” *Asian Social Science*. 12 (6), 23-33.

- Barry, Ben (2011) 'Libya's Lessons' *Survival*. 53 (5), 5–14.
- Behrouz, Ajdari; Asgharpour, Seyed Esmail (2011) "Human Security and development, emphasizing on sustainable development" *Procedia Social and Behavioral Sciences*. 19, 41–46.
- Bellamy, Alex J. (2005) "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq" *Ethics and International Affairs*. 19 (2), 31-54.
- Bellamy, Alex J. (2006) "Wither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit" *Ethics & International Affairs*. 20 (2), 143-169.
- Bellamy, Alex J. (2008) "The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention" *International Affairs*. 84 (4), 615-639.
- Bellamy, Alex J. (2009) "Realizing the Responsibility to Protect" *International Studies Perspectives*. 10, 111-128.
- Bellamy Alex J. (2010) "The Responsibility to Protect – Five Years On. *Ethics and International Affairs*. 24(2) 143-169.
- Bellamy, Alex J. (2011) 'Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm', *Ethics and International Affairs*. 25 (3), 263-269.
- Bellamy, Alex J. (2013) "The Responsibility to Protect: Added value or hot air?" *Cooperation and Conflict*. 48, 333-357.
- Bellamy, Alex J. (2013a) "The Responsibility to Protect: Added value or hot air?" *Cooperation and Conflict*. 48(3), 333-357.
- Bellamy, Alex J. (2013b) *The Responsibility to Protect: Towards a "Living Reality"*. Londres: Associação das Nações Unidas.
- Bellamy, Alex J. (2014) "From Tripoli to Damascus? Lesson learning and the implementation of the Responsibility to Protect" *International Politics*. 51 (1), 23-44.
- Bellamy Alex J. (2015) *The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy Alex J. (2017) "Negotiating the Responsibility to Protect in the UN System: The Roles of Formal and Informal Groups" *The Hague Journal of Diplomacy*. 12, 1-24.



Bellamy, Alex J.; McDonald, Matt (2002) "The Utility of Human Security": Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow" *Security Dialogue*. 33, 373-377.

Bellamy, Alex J.; Williams, Paul D. (2011) "The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect" *International Affairs*. 87 (4), 825-850.

Blanchard, Lauren Ploch (2014) *The Crisis in South Sudan*. Washington: Congressional Research Service.

Bose, Scrinjoy; Thakur, Ramesh (2016) "The UN Secretary-General and the Forgotten Third R2P Responsibility" *Global Responsibility to Protect*. 8, 343-365.

Burgess, J. Peter (2008) *The ethical challenges of human security in the age of globalisation*. Oxford: Blackwell Publishing.

Buzan, Barry (1983) *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. University of Michigan: Wheatsheaf Books.

Buzan, Barry (1991) "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century" *International Affairs*. 67, 431-451.

Buzan, Barry; Waeber, Ole; de Wilde, Jaap (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.

Carr, Edward Hallet (1946) *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Macmillan & Co.

Chalk, Frank; Dallaire, Roméo; Matthews, Kyle (2012) "The Responsibility to React" in Knight, Andy W; Egerton, Frazer (eds.) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxon: Routledge. 36-49.

Chandler, David (2004) "The Responsibility to Protect? Imposing the «Liberal Peace»" *International Peacekeeping*. 11, 59–81.

Chandler, David (2012) "Resilience and human security: The post-interventionist paradigm" *Security Dialogue*. 43 (3), 213-229.

Chandler, David (2015) "The R2P Is Dead, Long Live the R2P: The Successful Separation of Military Intervention from the Responsibility to Protect" *International Peacekeeping*. 22, 1-5.

- Checkel, Jeffrey T. (1998) "The Constructive Turn in International Relations Theory" *World Politics*. 50, 324-348.
- Christopher, Anthony J. (2011) "Secession and South Sudan: an African precedent for the future?" *South African Geographical Journal*. 93 (2), 125-132.
- Cohen, Roberta (1991) *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*. Washington: Refugee Policy Group.
- Comissão de Referendo do Sudão do Sul (2011) *Sudan referendum: final results report*. Juba: Southern Sudan Referendum Commission. [http://southernsudan2011.com/sites/default/files/Final\\_Results\\_Report\\_20110206\\_1512.pdf](http://southernsudan2011.com/sites/default/files/Final_Results_Report_20110206_1512.pdf) [30 Abril 2017].
- Comissão de Segurança Humana (2003) *Human Security Now*. Nova Iorque.
- Costa, Diana Felix; Karlsrud, John (2012) "Contextualising Liberal Peacebuilding for Local Circumstances: Unmiss and Local Peacebuilding in South Sudan" *Journal of Peacebuilding & Development*. 7 (2), 53-66.
- Crisis States Research Center (2006) "War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme" Crisis States Working Paper No. 2: Londres.
- De Wilde, Jaap (2008) "Speaking or Doing Human Security?" in Boer, Monica den; De Wilde, Jaap (eds.) *The Viability of Human Security*. Amesterdão: Amsterdam University Press, 225-254.
- Deng, Francis M. (2004) "Impact of State failure on Migration" *Mediterranean Quarterly*. 15(4), 16-36.
- Deng, Francis M. (2006) "Divided nations: the paradox of national protection" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 603, 217-225.
- Deng, Francis M.; Cohen, Roberta (1998) *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution.
- Deng, Francis M.; Kimaro, Sadikiel.; Lyons, Terrence; Rothchild, Donald; Zartman, I. William (1996) *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington: Brookings Institution.

- Des Forges, Alison Liebhafsky (1999) *Leave none to tell the story: genocide in Rwanda*. Nova Iorque: Human Rights Watch.
- Deudney, Daniel; Ikenberry, John G. (1999) "The nature and sources of liberal international order" *Review of International Studies*. 25, 179-196.
- Devon, Ana (2014) "Human Security Concept in Political and Academic Circles" *Technical Journal*. 8, 309-313.
- Deyra, Michel (2001) *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- Doyle, Michael W. (2012) *Liberal Peace: Selected Essays*. Londres: Routledge.
- Dunant, Henry (1959) *A Memory of Solferino*. Genebra: Comité Internacional da Cruz Vermelha.
- Dunne, Tim; Gifkins, Jess (2011) "Libya and the state of intervention" *Australian Journal of International Affairs*. 65 (5), 515-529.
- Evans, Gareth (2008) *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocities Once and For All*. Washington: Brookings Institution Press.
- Evans, Gareth (2014) "The Consequences of Syria: Does the Responsibility to Protect Have a Future?" in Murray, Robert W.; McKay, Alasdair (eds.) *Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis*. 18-25.
- Evans, Gareth (2015) "R2P: The Next Ten Years" in Bellamy, Alex J.; Dunne, Tim (eds.) *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press. 913-931.
- Evans, Paul (2004) "A Concept Still on the Margins, but Evolving from its Asian Roots" *Security Dialogue*. 35(3), 363-364.
- Faber, Mient Jan; Dekker, Martijn (2014) "Violent Conflict and the Individual Security Dilemma" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 125-138.
- Finnemore, Martha (1996) *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.

- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (1998) "International Norm Dynamics and Political Change" *International Organization*. 52 (4), 887-917.
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (2001) "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics" *Annual Review of Political Science*. 4, 391-416.
- Floyd, Rita (2007) "Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move" *Human Security Journal*. 5, 38-49.
- Gallie, Walter Bryce (1956) "Essentially Contested Concepts" *New Series*. 56, 167-198.
- Garwood-Gowers, Andrew (2013) "The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?" *University of New South Wales Law Journal*. 36 (2), 594-618.
- Garwood-Gowers, Andrew (2015) "R2P Ten Years After the World Summit: Explaining Ongoing Contestation over Pillar III" *Global Responsibility to Protect*. 7, 300-324.
- Gasper, Des (2005) "Securing Humanity: Situating 'Human Security' as Concept and Discourse" *Journal of Human Development*. 6(2), 221-245.
- Gasper, Des (2014) "Human Security: From Definitions to Investigating a Discourse" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 28-42.
- Gifkins, Jess (2015) "R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond" *Cooperation and Conflict*. 1-18.
- Gifkins, Jess (2016) "UN Security Council Resolutions and the Responsibility to Protect" *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*. 6 (3), 1-9.
- Gjørsv, Gunhild Hoogensen (2012) "Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach" *Review of International Studies*. 38, 835-859.
- Glanville, Luke (2012) "The Responsibility to Protect Beyond Borders" *Human Rights Law Review*. 12 (1), 1-32.

Glanville, Luke (2015) “Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm” *Cooperation and Conflict*. 1-16.

Glasius, Marlies; Kaldor, Mary (2005) “Individuals first: a human security doctrine for the European Union” *Internationale Politik und Gesellschaft*. 1, 62-84.

Global Centre for the Responsibility to Protect (2016) *Global Network of R2P Focal Points*. [http://www.globalr2p.org/media/files/regional-breakdown\\_global-network-of-r2p-focal-points.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/regional-breakdown_global-network-of-r2p-focal-points.pdf). [30 Abril 2017].

Global Centre for the Responsibility to Protect (2017) “R2P References in United Nations Security Council Resolutions and Presidential Statements”. <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-april-2017.pdf>. [30 Abril 2017].

Glušac, Luke (2010) “Humanitarian interventions in the concept of human security” *Western Balkans Security Observer*. 16, 80-92.

Halakhe, Abdullahi Boru (2013) “‘R2P in Practice’: Ethnic Violence, Elections and Atrocity Prevention in Kenya” *Global Centre for the Responsibility to Protect*. 4, 1-23.

Haslet, Brighton (2014) “No Responsibility for the Responsibility to Protect: How Powerful States Abuse the Doctrine, and Why Misuse Will Lead to Disuse” *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*. 15, 171-217.

Hehir, Aidan (2010) “The Responsibility to Protect: ‘Sound and Fury Signifying Nothing’?” *International Relations*. 24, 218-239.

Hehir, Aidan (2012) *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of the Humanitarian Intervention*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Hehir, Aidan (2013) “Introduction: Libya and the Responsibility to Protect” in Hehir, Aidan; Murray, Robert (eds.) *Libya: The Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Hampshire: Palgrave Macmillan. 1-14.

Hehir, Aidan (2015) “From Human Security to the Responsibility to Protect: The Co-Option of Dissent?” *Michigan State International Law Review*. 23(3), 675-699.

- Hehir, Aidan (2016) “Assessing the influence of the Responsibility to Protect on the UN Security Council during the Arab Spring” *Cooperation and Conflict*. 51 (2), 1-18.
- Henk, Dan (2005) “Human Security: Relevance and Implications” *The US Army War College Quarterly – Parameters*. 35(2), 91-106.
- Herbert, Anne L. (1996) “Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck” *Berkeley Journal of International Law*. 14, 222-238.
- Hobbes, Thomas (1651) *The Leviathan*. I, XIII.
- Holliday, Ian; Howe, Brendan (2011) “Human Security: A Global Responsibility to Protect and Provide” *The Korean Journal of Defense Analysis*. 23, 73-91.
- Hollis, Rosemary (2012) “No Friend of Democratization: Europe’s Role in the ‘Arab Spring’”, *International Affairs*. 88 (1), 81–94.
- Holzgrefe, J. L.; Keohane, Robert O. (2003) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Homolar, Alexandra (2015) “Human security benchmarks: Governing human wellbeing at a distance” *Review of International Studies*. 41, 843–863.
- Hoogensen, Gunhild; Bazely, Dawn; Christensen, Julia; Tanentzap, Andrew; Bojko, Evgeny (2009) “Human Security in the Arctic – Yes, it is Relevant!” *Journal of Human Security*. 5, 1-10.
- Hopf, Ted (1998) “The Promise of Constructivism in International Relations Theory” *International Security*. 23, 171-200.
- Hubert, Don (2004) “An Idea that Works in Practice” *Security Dialogue*. 35(3), 351-352.
- Ikenberry, John G. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.

International Crisis Group (2002) “Dialogue or Destruction? Organizing for Peace as the War in South Sudan Escalates” *Africa Report*. 48, 1-27.

International Crisis Group (2011) “Popular Protest in North Africa and the Middle East: Making Sense of Libya” *Middle East/North Africa Report*. 107, 1-31.

International Crisis Group (2016) “The Libyan Political Agreement: Time for a Reset” *Middle East and North Africa Report*. 170, 1-39.

International Crisis Group (2017) “Instruments of Pain (II): Conflict and Famine in South Sudan” *Crisis Group Africa Briefing*. 124, 1-7.

Johnson, Douglas H. (2013) “New Sudan or South Sudan? The Multiple Meanings of Self-Determination in Sudan's Comprehensive Peace Agreement” *Civil Wars*. 15 (2), 141-156.

Johnson, Øystein H. (2011) “A false start: between war and peace in the Southern Sudan” *The Journal of African History*. 52 (1), 105-123.

Jolly, Richard (2014) “Security and Development: Context Specific Approaches to Human Insecurity” in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 139-148.

Junk, Julian (2016) “Bringing the Non-Coercive Dimensions of R2P to the Fore: The Case of Kenya” *Global Society*. 30 (1), 54-66.

Kaldor, Mary (2007) *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*. Cambridge: Polity Press.

Kaldor, Mary (2011) “Human Security” *Society and Economy*. 33, 441-448.

Kaldor, Mary (2014a) “Human Security” in Kaldor, Mary; Rangelov, Iavor (eds.) *The Handbook of Global Security Policy*. Reino Unido: Wiley Blackwell, 85- 102.

Kaldor, Mary (2014b) “Human Security: Political Authority in a Global Era” in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 65-75.

- Kaldor, Mary; Mary, Martin; Sabine, Selchow (2007) "Human Security: a new strategic narrative for Europe?" *International Affairs*. 82 (2), 273-288.
- Keating, Tom (2013) "The UN Security Council on Libya: Legitimation or Dissimulation?" in Hehir, Aidan; Murray, Robert (eds.) *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Hampshire: Palgrave Macmillan. 162-190.
- Kendal, David Michael (2013) *Denmark and the Responsibility to Protect (R2P): How Denmark can further contribute to the prevention of mass atrocities*. Copenhagen: Human Rights Consulting.
- Keohane, Robert O. (2012) "Twenty Years of Institutional Liberalism" *International Relations*. 26, 125-138.
- Keohane, Robert O.; Martin, Lisa L. (1995) "The Promise of Institutional Theory" *International Security*. 20, 39-51.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1974) "Transgovernmental Relations and International Organizations" *World Politics*. 27, 39-62.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1987) "Power and Interdependence Revisited" *International Organization*. 41, 725-753.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1998) "Power and Interdependence in the Information Age" *Foreign Affairs*. 77, 81-94.
- Khong, Yuen Foong (2001) "A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?" *Global Governance*. 7, 231-236.
- King, Gary; Murray, Christopher J. L. (2001) "Rethinking Human Security" *Political Science Quarterly*. 116 (4), 585-610.
- Knopf, Kate Almquist (2016) *Ending South Sudan's Civil War*. Nova Iorque: Council on Foreign Relations.
- Koslowski, Rey; Kratochwil, Friedrich V. (1994) "Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System" *International Organization*. 48, 215-247.



- Kotsopoulos, John (2007) "A human security agenda for the EU: would it make a difference?" *Studia Diplomatica*. 60 (1), 213-231.
- Krasner, Stephen D. (1982) "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" *International Organization*. 36, 185-205.
- Krasner, Stephen D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krause, Keith (2004) "The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited" *Security Dialogue*. 35, 367-368.
- Krause, Keith (2008) "Building the agenda of human security: policy and practice within the Human Security Network" *Blackwell Publishing Ltd*. 65-79.
- Krause, Keith (2014) "Critical Perspectives on Human Security" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 76-93.
- Krause, Keith; Williams, Michael C. (1996) "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods" *Mershon International Studies Review*. 40(2), 229-254.
- Leaning, Jennifer (2004) "Psychosocial Well-Being over Time" *Security Dialogue*. 35(3), 354-355.
- Lijn, Jaïr van der (2010) "Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan" *Journal of International Peacekeeping*. 14, 27-59.
- Liotta, Peter H.; Bilgin, Aybüke (2014) "Why Human Security? The Case for Resilience in an Urban-Centered Century" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 109-121.
- Liotta, Peter H.; Owen, Taylor (2006) "Sense and Symbolism: Europe Takes on Human Security" *Parameters*. 85-102.
- Little, Richard (2009) "International Regimes" in Baylis, John; Smith, Steve; Owens, Patricia (eds.) *The Globalisation of World Politics*. 224-309.
- Lombardo, Gabriele (2015) "The responsibility to protect and the lack of intervention in Syria: between the protection of human rights and geopolitical strategies" *The International Journal of Human Rights*. 19, 1190-1198.

- Luck, Edward C. (2015) "R2P at Ten: A New Mindset for a New Era?" *Global Governance*. 21, 499–504.
- Luck, Edward C.; Luck, Dana Zaret (2015) "The Individual Responsibility to Protect" in Rosenberg, Sheri P.; Galis, Tibi; Zucker, Alex (eds.) *Reconstructing Atrocity Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press. 196-206.
- MacFarlane, S. Neil; Khong, Yuen Foong (2006) *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.
- MacLean, George (2010) "Instituting and Projecting Human Security: A Canadian Perspective" *Australian Journal of International Affairs*. 54, 269-276.
- Martin, Mary; Kostovicova, Denisa (2014) "From Concept to Method: The Challenge of a Human Security Methodology" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 297-307.
- Martin, Mary; Owen, Taylor (2014) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge.
- Matthew, Richard A.; Shambaugh, George E. (1998) "Sex, Drugs and Heavy Metal: Transnational Threats and National Vulnerabilities" *Security Dialogue*. 29 (2), 163–175.
- McDonald, Matt (2002) "Human Security and the Construction of Security" *Global Society*. 16(3), 277-295.
- McSweeney, Brendan (1999) *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcová, Šárka (2014) "The Controversy over Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect" *Perspectives*. 22 (2), 65-86.
- Morris, Justin (2013) "Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum" *International Affairs*. 89 (5), 1265–1288.
- Murray, Robert W. (2013) "Humanitarianism, Responsibility or Rationality? Evaluating Intervention as State Strategy" in Hehir, Aidan; Murray, Robert (eds.) *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Hampshire: Palgrave Macmillan. 15-33.

Murray, Christina; Maywald, Catherine (2006) “Subnational constitution-making in Southern Sudan” *Rutgers Law Journal*. 37, 1203–1234.

Nascimento, Daniela (2013) “Do «Velho» ao «Novo» Humanitarismo” in Instituto da Defesa Nacional (IDN) (ed.) *Conselho de Segurança da ONU*. Lisboa: IDN, 93-115.

Newman, Edward (2001) “Human Security and Constructivism” *International Studies Perspectives*. 2, 239-251.

Newman, Edward (2004) “A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept” *Security Dialogue*. 35(3), 358-359.

Newman, Edward (2014) “The United Nations and Human Security: Between Solidarism and Pluralism” in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 225-238.

North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nossal, Kim Richard (2013) “The use – and misuse – of R2P: the case of Canada” in Hehir, Aidan; Murray, Robert (eds) *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 110–129.

Nye, Joseph S.; Lynn-Jones, Sean M. (1988) “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field” *International Security*. 12, 5-27.

Oberleitner, Gerd (2014) “Human Security: Idea, Policy and Law” in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 319-330.

Onuf, Nicholas Greenwood (2013) *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*. Reino Unido: Routledge.

Organização das Nações Unidas (ONU) (1945) *Charter of the United Nations and Statute of International Court of Justice*. São Francisco: ONU.

Organização das Nações Unidas (ONU) (1950) *Uniting for Peace*. Nova Iorque: ONU, A/RES/377.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2000a) *International Coalition for the Responsibility to Protect*. Nova Iorque: ONU, S/RES/1296.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2000b) *'We the Peoples': The Role of the UN in the 21st Century*. Nova Iorque: ONU, A/54/2000.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2002) *Assessment of the work of the Security Council during the presidency of Singapore*. Nova Iorque: ONU, S/2002/685.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2005) *World Summit Outcome*. Nova Iorque: ONU, A/RES/60/1. Organização das Nações Unidas (2010) *Human Security: Report of the Secretary-General*. Nova Iorque: A/64/701.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2006a) *The situation in the Democratic Republic of the Congo and in Burundi*. Nova Iorque: ONU, S/RES/1653.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2006b) *Protection of Civilians*. Nova Iorque: ONU, S/RES/1674.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2009a) *Implementing the Responsibility to Protect*. Nova Iorque: ONU, A/63/677.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2009b) *The Responsibility to Protect*. Nova Iorque: ONU, A/RES/63/308.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2011a) *Peace and Security in Africa*. Nova Iorque: ONU, S/RES/1970.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2011b) *The implications of the current events in Libya and the Arab position*. Nova Iorque: ONU, S/2011/137.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2011c) *The situation in Libya*. Nova Iorque: ONU, S/RES/1973.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2011d) *Security Council Press Statement on Libya*. Nova Iorque: ONU, SC/10180.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2011e) *The situation in Libya*. Nova Iorque: ONU, S/PV/6498.

Organização das Nações Unidas (2012a) *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. Nova Iorque: A/RES/66/290.

Organização das Nações Unidas (2012b) *Follow-up to General Assembly resolution 64/291 on human security*. Nova Iorque: A/66/763.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2013a) *Reports of the Secretary-General on Sudan and South Sudan*. Nova Iorque: ONU, S/PV/7091.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2013b) *Sudan and South Sudan*. Nova Iorque: ONU, S/RES/2132.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2013c) *Statement by Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, and Jennifer Welsh, United Nations Special Adviser on the Responsibility to Protect, on the situation in South Sudan*. Nova Iorque: ONU.

Organização das Nações Unidas (2014a) *Strategic Plan 2014-2017*. Nova Iorque: Human Security Unit.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2014b) *Sudan and South Sudan*. Nova Iorque: ONU, S/PV.7168.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2014c) *Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan*. Nova Iorque: ONU, S/RES/2155.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2016) *The situation in Burundi*. Nova Iorque: ONU, S/RES/2279.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2017a) Letter dated 17 April 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Nova Iorque: ONU, S/2017/328.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2017b) Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan. Nova Iorque: ONU, S/PV.7930.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2017c) *Maintenance of International Peace and Security*. Nova Iorque: ONU, S/PV.7296.

Owen, Taylor (2004) "Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition" *Security Dialogue*. 35(3), 373-387, 277-295.

- Owen, Taylor (2014) "Human Security Thresholds" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 58-64.
- Owens, Heather; Arneil, Barbara (1999) "The human security paradigm shift: a new lens on canadian foreign policy?" *Canadian Foreign Policy*. 7, 1-12.
- Owens, Patricia (2011) "Human Security and the Rise of the Social" *Review of International Studies*. 38, 547-568.
- Paris, Roland (2001) "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*. 26, 87-102.
- Paris, Roland (2014) "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention" *International Peacekeeping*. 21 (5), 569-603.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1994) *Human Development Report*. Nova Iorque.
- Pureza, José Manuel (2009) "Segurança Humana: Vinho Novo em Odres Velhos?" in Nasser, Reginaldo Mattar (org) *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. 21-34.
- Pureza, José Manuel (2012) "As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia" *Carta Internacional*. 7 (1), 3-19.
- Rossi, Christopher R. (2016) "The International Community, South Sudan, and the Responsibility to Protect" *International Law and Politics*. 49, 129-180.
- Ruggie, John Gerard (1998) *Constructing the World Polity: Essays on international Institutionalization*. Londres: Routledge.
- Salman, M. Salman (2013) "South Sudan Road to Independence: Broken Promises and Lost Opportunities" *Global Business & Development Law Journal*. 26 (2), 343-414.
- Sárváry, Katalin (2006) "No place for politics? Truth, progress and the neglected role of diplomacy in Wendt's theory of history" in Guzzini, Stefano; Leander, Anna (eds.) *Constructivism and International Relations*. 158-177.
- Schäfer, Philip Jan (2013) *Human and Water Security in Israel and Jordan*. Berlim: Springer.

Sen, Amartya (2003) "Development, rights and human security" in Sen, Amartya; Ogata, Sadoko (eds.) *Human Security Now*. 8-9.

Sen, Amartya (2014) "Birth of a Discourse" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 17-27.

Sharland, Lisa; Gorur, Aditi (2015) "Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians" *Australian Strategic Policy Institute*. 1-36.

Shaw, Martin (1993) "There is no such thing as Society: Beyond Individualism and Statism in International Security Studies" *Review of International Studies*. 19, 76-159.

Small, Michael (2001) "The Human Security Network" in McRae, Bob; Hubert, Don (eds.) *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Canada: McGill-Queen's University Press, 231-235.

Small, Michael (2014) "An Analysis of the Responsibility to Protect Program in Light of the Conflict in Syria" *Washington University Global Studies*.13, 1-23.

Smith, Karen (2015) "R2P and the Protection of Civilians: South Africa's Perspective on Conflict Resolution" *South African Institute of International Affairs*. 1-4.

Solana, Javier (2014) "The European Union and Human Security: The Making of a Global Security Actor" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 251-259.

Stein, Arthur A. (2008) "Neoliberal Institutionalism" *The Oxford Handbook of International Relations*. 201-221.

Swing, William Lacy (2016) "The Mediterranean challenge within a world of humanitarian crisis" *Forced Migration Review*. 51, 14-16.

Tadjbakhsh, Shahrbanou (2013) "In Defense of the Broad View of Human Security" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon: Routledge, 43-57.

Tadjbakhsh, Shahrbanou; Chenoy, Anuradha (2007) *Human Security: Concepts and Implications*. Reino Unido: Taylor & Francis.

- Takasu, Yukio (2014) "Japan and Networked Human Security" in Martin, Mary; Owen, Taylor (eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. 239-250.
- Thakur, Ramesh (2004) "A Political Worldview" *Security Dialogue*. 35(3), 347-348.
- Thakur, Ramesh (2013) "R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers" *The Washington Quarterly*. 36 (2), 61-76.
- Thakur, Ramesh (2016) "The Responsibility to Protect at 15" *International Affairs*. 92 (2), 415-434.
- Thakur, Ramesh; Weiss, Thomas G. (2009) "R2P: From Idea to Norm – and Action?" *Global Responsibility to Protect*. 1, 22-53.
- Thomas, Caroline (1999) "Introduction" in Thomas, Caroline; Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience*. Colorado: Lynne Rienner, 1–20.
- Thomas, Nicholas; Tow, William T. (2002) "The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention" *Security Dialogue*. 33 (2), 177-192.
- Tsai, Yu-tai (2009) "The Emergence of Human Security: A Constructivist View" *International Journal of Peace Studies*. 14, 19-33.
- Vandewalle, Dirk (2006) *A History of Modern Libya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldorf, Lars (2016) "Inhumanity's law: Crimes against humanity, RtoP and South Sudan" *International Politics*. 53 (1), 49-66.
- Walt, Stephen M. (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (1991) "The Renaissance of Security Studies" *International Studies Quarterly*. 35, 211-239.
- Walt, Stephen M. (1998) "International Relations: One World, Many Theories" *Foreign Policy*. 110, 29-46.
- Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges" *Third World Quarterly*. 21, 795-814.



- Weiss, Thomas G. (2007) "R2P After 9/11 and the World Summit" *Wisconsin International Law Journal*. 24 (3), 741-760.
- Weiss, Thomas G. (2011) "R2P Alive and Well after Libya" *Ethics and International Affairs*. 25 (3), 287-292.
- Weiss, Thomas G. (2014) "Military Humanitarianism: Syria Hasn't Killed It" *The Washington Quarterly*. 37 (1), 7-20.
- Welsh, Jennifer (2004) *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Welsh, Jennifer (2011) "Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP" *Ethics and International Affairs*. 25, 261.
- Welsh, Jennifer (2016) "The Responsibility to Protect at Ten: Glass Half Empty or Half Full?" *The International Spectator*. 51 (2), 1-8.
- Wendt, Alexander E. (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory" *International Organization*. 41, 335-370.
- Wendt, Alexander E. (1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*. 2, 391-425.
- Wendt, Alexander E. (1995) "Constructing International Politics" *International Security*. 1, 71-81.
- Wendt, Alexander E. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wibben, Annick T. R. (2008) "Human Security: Toward an Opening" *Security Dialogue*. 39(4), 455-462.
- Williams, Ian (2002) "Writing the Wrongs of Past Interventions: A Review of the International Commission on Intervention and State Sovereignty" *International Journal of Human Rights*. 6 (3), 103-113.
- Wolfers, Arnold, 1962: "National Security as an Ambiguous Symbol" in Wolfers, Arnold (ed.) *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 147-165.

Young, Oran R. (1989) *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press.

Zehfuss, Maia (2002) *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zifcak, Spencer (2015) "What happened to the international community? R2P and the conflicts in South Sudan and the Central African Republic" *Melbourne Journal of International Law*. 16, 1-34.