

ARIANA BAZZANO DE OLIVEIRA

**SEGURANÇA HUMANA: AVANÇOS E DESAFIOS
NA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Área de Concentração: Relações Internacionais – Política Internacional e Política externa.

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

CAMPINAS

2011

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Sandra Aparecida Pereira CRB nº 7432**

OL4p **Oliveira, Ariana Bazzano de**
Segurança humana : avanços e desafios na política internacional
/ Ariana Bazzano de Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011

Orientador: Shiguenoli Miyamoto
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Segurança humana. 2. Política internacional. 3. Desenvolvimento humano. 4. Intervenção humanitária. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Human security: advancements and challenges in international politics

Palavras chaves em inglês (keywords): **Human security**
 International politics
 Human development
 Humanitarian intervention

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora: Andrei Koerner, Rafael Antonio Duarte Villa, 1961-

Data da defesa: 10-03-2011

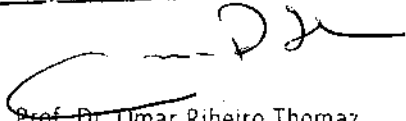
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

ARIANA BAZZANO DE OLIVEIRA

SEGURANÇA HUMANA: AVANÇOS E DESAFIOS NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Este exemplar corresponde à redação
Final da Dissertação/Tese defendida e
aprovada pela Comissão julgadora em

10 / 03 / 2011


Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz
Matr. 28292-3
Coordenador da Comissão de Pós-Graduação
IFCH/UNICAMP

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli
Miyamoto

Banca

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)

Prof. Dr. Andrei Koerner (membro)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (membro)

Prof. Dr. Reginaldo C.C. Moraes (suplente)

Profa. Dra. Angelita Matos Souza (suplente)

Março/2011

201138233

*À Raquelzinha,
pelo imenso cuidado e confiança.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio e por sempre acreditarem nos meus sonhos, sem a ajuda deles, não teria chegado até aqui.

Ao Prof. Shiguenoli Miyamoto, meu orientador, pela confiança e liberdade de trabalho, obrigada pelos seus preciosos conselhos.

Ao Prof. Andrei Koerner, pelo convite para participar do grupo de pesquisa coordenado por ele no INEU, as discussões e o convívio com todos, sem dúvida, foi uma das experiências mais enriquecedoras do meu mestrado. Estendo os agradecimentos a todos os integrantes do grupo de direitos humanos do INEU: Glenda, Ariella, Isabela, Álvaro, Marcia, Matheus, Gustavo, Raissa e Willian.

Ao Prof. Rafael Villa, que me aceitou como aluna especial em sua disciplina ministrada na USP, tudo o que aprendi foi fundamental para esta pesquisa.

Ao GETEPOL, meus grandes amigos, interlocutores (e provocadores), obrigada pela disposição e seriedade nas discussões dos meus textos. Agradeço imensamente as sugestões de todos vocês desde o momento que essa dissertação era só um projeto. Em particular, a Raissa e Felipe, pela revisão nessa última etapa. E à Raquel Kritsch, coordenadora do grupo, obrigada por tudo!

Agradeço a Marcia Baratto e ao Álvaro Okura, integrantes do GETEPOL, que se tornaram os meus grandes debatedores e parceiros intelectuais. A Marcia não me deixa perder a fé na humanidade e o Álvaro, sempre me lembra da *realpolitik*.

A todos os amigos e amigas que conquistei durante o mestrado, vocês são as minhas melhores lembranças desta etapa: Aline Martins, Andréia Fonseca, Beatriz Junqueira, Celly Cook, Juliana Bertazzo, Júlia Moreira, Júlio Gouvêa, Marcelo Campos, Rodrigo Vásquez e Robert Bonifácio.

Ao Danival Silva, que mesmo distante, sempre me mandou palavras de apoio e incentivo, obrigada pelo carinho.

À Mari, amiga que me acolhe em Londrina e sempre tem sábias palavras.

À Daniela Pacífico, Pedro Andrade, Juliana Moraes e Priscila Ignácio, umas das melhores partes da minha graduação e amigos que continuam presentes em minha vida, obrigada pelo incentivo e carinho.

Ao Clodoaldo Silva, meu companheiro, obrigada pela compreensão e cuidado, você foi quem acompanhou diariamente todo o processo do mestrado, obrigada pela paciência e por estar ao meu lado, nos bons e maus momentos.

Agradeço a FAPESP pela bolsa, suporte financeiro fundamental nesta etapa.

RESUMO

Segurança Humana: avanços e desafios na política internacional

O conceito de Segurança Humana surge na década de 1990 como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado no Estado. Para ativistas e intelectuais ligados aos novos debates sobre o conceito, é necessário que as políticas de segurança se centrem nos indivíduos, resguardando os seus direitos, tanto por meio de políticas de desenvolvimento, como pela proteção de possíveis violências físicas. Com base nisto, este trabalho destacará a Segurança humana, especialmente, a proposta feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O objetivo do texto é apresentar uma análise crítica do conceito de Segurança humana, sua formulação, os seus debates e críticas. Além disso, serão apresentadas duas políticas internacionais se fundamentam no conceito de Segurança humana: o Fundo Fiduciário de Segurança Humana, encabeçado pelo Japão, e a Rede de Segurança Humana, liderada pelo Canadá.

Palavras-chave: Segurança Humana; Política Internacional; Desenvolvimento Humano; Intervenções Humanitárias.

ABSTRACT

Human Security: advancements and challenges in international politics

The concept of human security arises in the 1990s as an alternative to the traditional security concept centered on the state. For activists and intellectuals linked to the new debates on the concept, it is necessary that security policies focus on individuals, protecting their rights, whether it's through development policies or through the protection of possible physical abuse. From this, this work will highlight the human security, especially the proposal of the United Nations Development Programme (UNDP). The aim of this paper is to present a critical analysis of the concept of human security, its formulation, debates and critics. Besides, there will be presented two international policies that are based on the concept of human security: the Trust Fund for Human Security, chaired by Japan and the Human Security Network, lead by Canada.

Key-words: Human Security; International Politics; Human Development; Humanitarian Interventions.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

CSH – Comissão de Segurança Humana

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DFAIT – Ministério de Relações Exteriores e Comércio Internacional do Canadá

ICISS - Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

OEA – Organizações dos Estados Americanos

ONGs – Organizações não-governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RSH – Rede de Segurança Humana

SH – Segurança Humana

TPI – Tribunal Penal Internacional

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

UNTFHS – Fundo Fiduciário das Nações Unidas para Segurança Humana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – PRÉ-CONTEXTOS: A EMERGÊNCIA E A DIFUSÃO DA SEGURANÇA HUMANA.....	23
1.1 - O CONTEXTO POLÍTICO	24
1.1.1 – A FUNDAÇÃO DA ONU	25
<i>Declaração Universal dos Direitos Humanos.....</i>	<i>28</i>
<i>O PNUD: a agência desenvolvimentista.....</i>	<i>30</i>
<i>O conceito de Desenvolvimento Humano</i>	<i>33</i>
1.1.2 – A DÉCADA DE 1990: O OTIMISMO MULTILATERAL	37
1.1.3 – O 11 DE SETEMBRO: A MILITARIZAÇÃO DA AGENDA HUMANITÁRIA	43
1.2 – O CONTEXTO INTELECTUAL.....	46
1.2.1 – A Teoria Realista.....	49
1.2.2 – A Escola de Copenhague	51
1.2.3 – Os Estudos de Paz e os Estudos Críticos de Segurança.....	57
1.2.4 - Breve Balanço dos Estudos de Segurança pós-guerra fria.....	65
CONSIDERAÇÕES DO PRIMEIRO CAPÍTULO.....	70
CAPÍTULO 02 - A SEGURANÇA HUMANA.....	73
2.1 – O CONTEÚDO DA SEGURANÇA HUMANA	73
2.2 – O HOMEM VULNERÁVEL: A DIMENSÃO DO DESENVOLVIMENTO	86
2.2.1 – <i>Desenvolvimento e Segurança: uma relação necessária?</i>	<i>86</i>
2.3 – O HOMEM DESPROTEGIDO: A DIMENSÃO HUMANITÁRIA.....	94
2.3.1 – <i>A Segurança Humana e as Intervenções Humanitárias: a soberania questionada?</i>	<i>94</i>
CONSIDERAÇÕES DO SEGUNDO CAPÍTULO.....	105

CAPÍTULO 03: POLÍTICAS INTERNACIONAIS E A SEGURANÇA HUMANA.....	107
3.1 - OS DEBATES EM TORNO DO CONTEÚDO DA SEGURANÇA HUMANA	108
3.2 – JAPÃO: O DESENVOLVIMENTISTA	115
3.3 – O CANADÁ E A REDE DE SEGURANÇA HUMANA: OS INTERVENCIONISTAS	122
3.4 - JAPÃO E CANADÁ: OS <i>MIDDLE-POWERS</i> ?	131
3.5 - ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS E PRÁTICOS	133
CONSIDERAÇÕES DO TERCEIRO CAPÍTULO	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS: “PELE DE CORDEIRO” OU NOVO PARADIGMA?	147
REFERÊNCIAS	153

INTRODUÇÃO

Paz e Guerra. Par antitético, antônimos, a antítese perfeita? Dentro das ciências humanas, as suas mais diversas áreas – história, direito, filosofia, ciência política, relações internacionais – possuem dentre os seus objetivos, a busca da prevenção das guerras. A paz era vista como uma meta da ordem social. A ausência da guerra levaria à paz e, a guerra era a ausência da paz. Ambos se definiam pela ausência do outro.

Contudo, para vários estudiosos dessa questão, a ausência se tornou um termo insatisfatório para se definir substancialmente a paz e a guerra, já que momentos absolutos de guerra e paz são praticamente inexistentes na história da humanidade. Assim, outros pares foram formados, não necessariamente antitéticos, a fim de se estabelecer o conteúdo da guerra e da paz: guerra e direito, paz e justiça, guerra e segurança, ordem e desordem, dentre outros.

Destes pares, destacaremos um: guerra e segurança. Norberto Bobbio afirma que a segurança é um valor importante para a compreensão da ação política, tanto no interior do grupo político, ou seja, nas relações entre governantes e governados, como nas relações exteriores, isto é, as relações entre os grupos políticos entre si (BOBBIO, 2000, p.521).

Em sua origem¹, no latim *secura*, segurança significava “sem preocupações”. Ao longo do tempo, o termo segurança passou a ser adotado em diversos sentidos: segurança estatal, segurança do trabalho, segurança pública, segurança internacional, segurança ambiental, segurança privada, etc. Contudo, apesar dessas várias acepções, pode-se afirmar que há um núcleo de entendimento comum do que seja segurança, e esse núcleo é a *proteção*. Proteger Estados, patrimônios, territórios, meio-ambiente ou pessoas, seja qual for o referente, o sentido central da compreensão de segurança é a proteção.

Para Bobbio, o ponto de partida de uma história do conceito de segurança e da

¹ Dicionário de Filosofia Moral e Política. Instituto de Filosofia da Linguagem, Universidade de Nova de Lisboa. 2002. Disponível em: http://www.ifl.pt/ifl_old/dfmp_files/seguranca.pdf. Acesso em: 20/01/11.

sua importância na teoria política remonta a Thomas Hobbes. O Estado é estabelecido como um contrato social, no qual os indivíduos renunciam de certos direitos, como o de “fazer justiça com próprias mãos”, em troca da proteção do soberano. Assim, “a essência do contrato político está na troca de proteção por obediência” (idem, p. 522). Essa proteção seria tanto interna, como externa. Internamente, o soberano protegeria cada súdito em relação aos outros indivíduos e externamente, protegeria os seus súditos dos possíveis ataques que poderiam advir de outros soberanos. Dessa forma, para Bobbio, a segurança estabeleceria um elo entre os termos paz e guerra, pois um Estado seria mais seguro, quanto mais garanta a paz, já que a “guerra é o reino da *insecuritas*” (idem, p. 522).

Dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais, tradicionalmente, os estudos de segurança se dedicavam aos assuntos ligados à proteção dos Estados e do território. No âmbito interno, esses estudos se relacionavam com as questões de segurança pública, como a proteção da vida dos seus cidadãos e do patrimônio, e os seus meios de proteção proveriam do aparato policial. No âmbito externo, a preocupação em relação à segurança internacional estava ligada à possibilidade da guerra e o meio de proteção dos Estados eram os recursos militares.

Contudo, ao longo do século XX e especialmente, após a 2ª Guerra Mundial, houve um intenso debate acadêmico e político a respeito da redefinição do conceito de segurança. Passa-se a debater sobre quem deveria ser o referente principal da segurança (Estados, sociedades, indivíduos) e quais os meios seriam utilizados para a proteção (militar, economia, desenvolvimento social). Este debate até hoje é polêmico e controverso, porém com o fim da Guerra Fria, ganhou-se certo reconhecimento internacional, de que o referente principal da segurança deveria ser o indivíduo e um dos principais meios para protegê-los seria por meio do desenvolvimento humano. A essa proposta de segurança convencionou-se chamar de *Segurança Humana*.

A formulação da segurança humana se baseia em dois aspectos principais: proteger os indivíduos das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*).

Esses dois aspectos da segurança humana foram inspirados no famoso discurso proferido pelo Presidente Franklin Roosevelt ao Congresso Americano em 1941, intitulado “As Quatro Liberdades”. Neste discurso, Roosevelt afirmou que um mundo seria justo e seguro, se estivesse fundado nessas liberdades: Liberdade de expressão e opinião; Liberdade de culto; Liberdade das privações (*freedom from want*) e Liberdade dos temores (*freedom from fear*).

Dessa maneira, influenciados por Roosevelt, os formuladores da segurança humana atribuíram a ela, essas duas dimensões: *freedom from want* e *freedom from fear*. O que por um lado, significa proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento e por outro, protegê-las das violências físicas que provêm das guerras e dos conflitos civis. Estas duas dimensões estruturam o texto apresentado nesta dissertação e serão as principais categorias desta análise.

Esta pesquisa tem o objetivo de apresentar uma análise crítica do conceito de segurança humana, expondo desde a sua formulação, os debates em torno do seu conteúdo e os seus pontos críticos. Também serão apresentadas duas políticas internacionais concretas que mobilizaram do discurso da segurança humana para se legitimarem, são elas: o Fundo Fiduciário de Segurança Humana (UNTFHS) e a Rede de Segurança Humana (RSH). Para essa análise, uma questão principal norteará a pesquisa: de que forma os países estão mobilizando o conceito de segurança humana em suas políticas internacionais? Como uma proposta de ação política emancipatória dirigida às periferias ou como uma nova forma de cooptação dos países mais poderosos?

A fim de atingir o objetivo e responder a hipótese de pesquisa, parte-se do pressuposto de que o conceito de segurança humana, antes de qualquer coisa, é um discurso, uma ideia, e como tal, socialmente construída. Por isso, optou-se por um primeiro capítulo que apontasse algumas questões políticas, históricas e teóricas que permitiram o desenvolvimento do conceito de segurança humana na década de 1990.

No *primeiro capítulo* buscou-se destacar a construção política e o contexto intelectual do conceito de segurança humana que remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial e à fundação das Organizações das Nações Unidas (ONU). Neste capítulo, intitulado “Pré-contextos: A Emergência e a Difusão da Segurança Humana” procurou-se

descrever alguns pontos da trajetória intelectual e política que permitiram que o PNUD apresentasse o conceito de segurança humana, em 1994. Em função disso, esse capítulo é subdividido entre os itens, o “Contexto Político” e o “Contexto Intelectual”.

No primeiro subitem, o “Contexto Político” serão apresentados três momentos políticos relevantes ao debate sobre a expansão do conceito de segurança internacional, são eles: a Fundação da ONU, o Fim da Guerra Fria e os atentados terroristas de 11 de setembro. Cabe frisar que o contexto do 11/09 não é um dos responsáveis pela emergência e difusão do conceito de segurança humana, tal qual a proposta deste primeiro capítulo. Contudo, destaca-se a importância desse momento político, pois parte-se da hipótese, de que este evento pode ter sido o responsável por uma inflexão (ou possível perversão) das políticas implementadas sob a justificativa da segurança humana após o ano de 2001.

E no subitem “Contexto Intelectual”, procurou-se, de forma breve, apontar como alguns debates da Teoria das Relações Internacionais contribuíram para a formulação do conceito de segurança humana. Esses debates convergem num ponto em comum: o questionamento do conceito de segurança internacional estritamente militar. De forma geral, todos os debates apresentados (Escola de Copenhague, Estudos de Paz e Estudos Críticos de Segurança) questionam e propõem uma nova maneira de compreender a segurança internacional. Para essas propostas, a segurança internacional deveria se estender para além das ameaças militares e englobar as ameaças não-estatais à segurança, como os problemas ambientais, econômicos, a fome, as epidemias, o terrorismo, os conflitos étnicos, dentre outros. Vale ressaltar nesse ponto, que a intenção desse capítulo não é tratar profundamente cada teoria, nem apresentar todas as suas características e contribuições às relações internacionais. Ao apresentar essas teorias, o objetivo foi apontar como cada uma delas trata especificamente o tema da segurança internacional, ou seja, levantar em cada proposta o significado de segurança internacional.

No *segundo capítulo*, chamado de “A Segurança Humana”, inicia-se a discussão sobre o conceito que é o objeto deste trabalho. Destaca-se a proposta de segurança humana mais reconhecida internacionalmente, a proposta do PNUD. Segundo o PNUD, a segurança humana possui dois aspectos principais: manter as pessoas a salvo de ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las

de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). Para o PNUD, o cerne da insegurança humana é a vulnerabilidade e a pergunta central que se deve fazer é: como proteger as pessoas? – dessa forma, o PNUD insiste numa implicação direta das pessoas e na estreita vinculação do desenvolvimento com a segurança. O PNUD identifica sete dimensões da segurança: segurança econômica; segurança alimentar; segurança sanitária; segurança ambiental; segurança pessoal; segurança comunitária; segurança política. Após a apresentação do conceito de segurança humana, este segundo capítulo, será dividido, em função das dimensões que estruturam o conceito de SH e este trabalho: *freedom from want* e *freedom from fear*.

A dimensão do *freedom from want* será chamada “O Homem Vulnerável” e neste item, será tratada a relação entre o desenvolvimento e a segurança. E a dimensão do *freedom from fear* terá o nome de “O Homem Desprotegido”, no qual, a partir da discussão das intervenções humanitárias, será exposto o debate da soberania e do princípio de não-intervenção.

No *terceiro capítulo*, chamado de “Políticas Internacionais e a Segurança Humana”, serão apresentadas duas políticas internacionais implementadas sob o *leitmotiv* da segurança humana. Inicialmente, será apresentado um debate em torno do conteúdo da segurança humana. Esse debate é chamado de proposta ampliada e restrita de segurança humana. A concepção ampliada é a proposta do PNUD e adotada, principalmente pelo Japão. E a concepção restrita é defendida por um agrupamento de países que formaram a Rede de Segurança Humana (RSH), que é um conjunto de Estados liderados pelo Canadá, Noruega e Suíça, que inclui o Chile, a Costa Rica, a Jordânia, a Áustria, a Irlanda, o Malí, a Grécia, a Eslovênia, a Tailândia, a Holanda e a África do Sul (observador). Assim, nesse item é feita uma comparação entre as propostas do PNUD e da Rede de Segurança Humana, averiguando as suas semelhanças e diferenças de conteúdo da segurança humana.

Após esse debate sobre o conteúdo da segurança humana, serão apresentadas as políticas internacionais que se baseiam nessa proposta ampliada e restrita de segurança humana. Mantendo as dimensões que estruturam este trabalho (a vulnerabilidade e a proteção), foram escolhidas duas políticas que são representativas de cada face da SH: o

Fundo Fiduciário de Segurança Humana e a Rede de Segurança Humana. Neste capítulo, procurar-se-á mostrar a ação dessas políticas, as suas áreas de atuação, quem são os promotores e os seus interesses e justificativas em promover as políticas de segurança humana.

Em 1999, o Japão criou o Fundo Fiduciário para a Segurança Humana (*Trust Fund for Human Security*). Depois se estabeleceu uma Comissão sobre Segurança Humana na ONU, também liderada pelo Japão. O Fundo Fiduciário para a Segurança Humana apóia iniciativas lideradas pelas instituições que fazem parte do sistema das Nações Unidas e o Japão é um dos países que defendem a concepção mais ampla de segurança humana. Esse Fundo patrocina projetos em diversas áreas como a segurança alimentar para camponeses do Timor Leste e pescadores da região Sul do Sudão; a segurança na área de saúde no Tajiquistão e na Mongólia; e a reconstrução de escolas em Kosovo. Na América Latina, há projetos financiados no Haiti, na Guatemala, Suriname, Colômbia, Equador, Bolívia. No Brasil, o Japão há vários anos faz doações para projetos comunitários e de segurança humana, como o Projeto de Segurança Humana, desenvolvido no bairro de Itaquera, em São Paulo-SP.

A Rede de Segurança Humana trabalha para estabelecer uma agenda e ações concretas que sejam capazes de gerar políticas que tenham impacto no cenário internacional. Desde a sua fundação, a Rede tem uma agenda de segurança humana que incluem vários temas, como: o combate às minas antipessoais, controle do comércio de armas leves, a promoção do Tribunal Penal Internacional, a proteção dos atores não-estatais nos conflitos armados, a educação para a paz, o desenvolvimento sustentável e as operações de paz.

Por fim, no terceiro capítulo, também serão discutidos alguns problemas conceituais e práticos da segurança humana. Com base nas questões teóricas apresentadas no segundo capítulo e nas análises das políticas internacionais apontadas no terceiro capítulo, será feito um debate sobre a eficácia e a própria materialização da proposta de segurança humana, já que é um conceito novo e a sua formulação, ainda gera dúvidas e comporta diversos desafios aos formuladores de políticas. Assim, pretende-se, ao final desse capítulo, fazer um balanço crítico da proposta de segurança humana.

CAPÍTULO 1 – PRÉ-CONTEXTOS: A EMERGÊNCIA E A DIFUSÃO DA SEGURANÇA HUMANA

O conceito de segurança humana surge no final da Guerra Fria, tanto no debate acadêmico como dentro das instituições internacionais e nos Estados. Contudo, a sua formulação é fruto do desenvolvimento teórico das últimas décadas no campo da segurança e dos estudos sobre paz e conflitos.

Quando o PNUD (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento) lançou em seu relatório de 1994, o termo segurança humana, este acaba por representar uma nova maneira de pensar a segurança internacional, que desafia a tradicional concepção estadocêntrica de segurança e coloca o indivíduo no centro da proteção. A segurança humana é apresentada como uma abordagem de segurança em sintonia com as realidades do século XXI, pois abarcaria as novas ameaças e fontes de insegurança internacionais, que transcendem as fronteiras do Estado e exigem respostas internacionais. Além do que, pode-se presumir que a segurança humana seria mais coerente com os valores da era pós-Guerra Fria, que enfatiza os direitos universais dos seres humanos e a obrigação de todos os membros da comunidade internacional de respeitar estes direitos e de garantir a sua proteção.

Para Rhéa Wilson, a segurança humana tem sido descrita como um novo paradigma, como uma Revolução Copernicana, já que simultaneamente se refere às metas, aos conjuntos de condições mensuráveis, aos instrumentos de políticas, à expressão de valores e de princípios, e a uma maneira de pensar, falar e agir num mundo de pessoas que se relacionam entre si em várias linhas de organização social, política, cultural e econômica. A segurança humana estaria envolvida na coordenação da condição humana em termos do real, do (in) desejável, do (im) possível e do (in) tolerável. Dessa forma, quem emprega o termo parece consciente de que a segurança humana, além de propor a redefinição de segurança, também envolve um repensar dos direitos, das responsabilidades e do papel do Estado, bem como do sistema de Estados ou da comunidade internacional (WILSON, 2008, p.06).

Neste capítulo procurar-se-á demonstrar que o surgimento do conceito de segurança humana na década de 1990, está enraizado tanto em fatos políticos que ocorreram depois do fim da Segunda Guerra Mundial, como nos debates no interior da Teoria das Relações Internacionais. Neste trabalho, será dado destaque a três momentos político-históricos distintos, mas que possuem em comum a discussão sobre as novas ameaças à segurança internacional: a fundação da ONU, o fim da Guerra Fria e os atentados terroristas de 11 de setembro. Já para os debates das Teorias das Relações Internacionais foram selecionados a exposição da teoria realista - posicionamento hegemônico e que se contrapõem às discussões propostas pela segurança humana -, a Escola de Copenhague e os Estudos Críticos de Segurança; ambas as escolas repercutiram nos debates teóricos e propõem uma ampliação da compreensão de segurança internacional.

1.1 - O Contexto Político

Neste item, serão destacados três momentos distintos que contribuíram para o debate da reformulação do conceito de segurança internacional e consequentemente, para a proposta da segurança humana. Estes momentos são: a fundação da ONU, o fim da Guerra Fria e o contexto da década de 1990, e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Cada fato escolhido representa uma contribuição particular à emergência e consolidação da segurança humana. A ONU e o trabalho das suas agências legitimaram o indivíduo como sujeito do direito internacional; a década de 1990 consolida as temáticas sociais na agenda internacional e; os atentados de 11/09 poderiam ter causado uma inflexão nas prioridades da agenda internacional de segurança.

1.1.1 – A fundação da ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU) é fundada no dia 24 de outubro de 1945² com o objetivo principal de garantir a manutenção da paz. E a paz e a segurança internacional só poderiam ser mantidas, de acordo com a instituição, se houvesse bem-estar econômico e social para todos. O uso da força contra a integridade territorial e/ou independência de qualquer Estado está proibido e as disputas deveriam ser resolvidas pacificamente mediadas pela ONU, especialmente pelo Conselho de Segurança (CSNU). Ademais, a ONU é uma organização intergovernamental que se constitui tanto como uma arena de negociação de normas internacionais, quanto como um ator que assume posições e produz ideias (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 98).

Desse modo, “a ONU tem sido interpretada como um organismo internacional de cunho político, dotado de personalidade jurídica e com capacidade de efetiva manutenção da paz e da segurança internacionais por meio de critérios claros e objetivos” (CASTRO, 2007, p.35). Porém, Thales Castro nos alerta que a ONU não é apenas um “centro harmonioso em prol de valores, práticas e posturas ditas universais”, ela também está impregnada das assimetrias típicas das relações interestatais, com o seu jogo de poder e força (idem, p.36). E a atual estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas é o grande exemplo de um órgão no interior da ONU que expressa as assimetrias e as hegemonias do sistema internacional.

Apesar dos inúmeros fracassos da ONU em garantir a paz e a segurança internacional, a ONU conseguiu produzir normas que abandonassem o princípio de que os Estados são os únicos sujeitos do direito internacional. Herz e Hoffman citam que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Convenções sobre Direitos Civis, Políticos e Sociais (1966), os tribunais especiais para julgar crimes de guerra e o recente Tribunal Penal Internacional (TPI), como exemplos de normas e organizações que têm por princípio de que os indivíduos e grupos também são sujeitos do direito internacional (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 98). Portanto, ao identificar os indivíduos como sujeitos do

² Esta é a data em que a ONU começou oficialmente a atuar. A Conferência de São Francisco que promulgou a Carta das Nações Unidas ocorreu em 25/04/1945.

direito internacional, a ONU forneceu as bases jurídicas e políticas para posteriormente, se identificar os indivíduos como sujeitos de segurança.

S. Neil Macfarlane e Yuen Khong afirmam que há quatro motivos que justificam a importância da ONU nesse processo de construção do conceito de segurança humana: 1) a ONU serviu como uma “incubadora” para os aspectos-chave da segurança humana. Por exemplo, os relatórios do PNUD foram fundamentais em iniciativa e para elaborar a discussão da ideia de segurança humana; 2) os órgãos da ONU servem como fórum onde os atores estatais e não-estatais mudam a compreensão de segurança e travam articulações para as ações e políticas internacionais, nos quais, as ideias podem ser articuladas com os Estados e com o passar do tempo, articuladas com os atores não-estatais. A evolução da discussão dos direitos humanos no sistema ONU, por exemplo, foi importante por questionar a primazia do Estado como único ator do sistema internacional; 3) a ONU foi fundamental na incorporação do conceito de segurança humana, em pelo menos, dois aspectos. Os órgãos da ONU usam sua autoridade para definir novas normas relativas, por exemplo, a soberania e a responsabilidade estatal. Muitos dos profissionais da ONU participaram de muitas redes epistêmicas que reconsideraram o significado da segurança e levaram esse entendimento mais humano de segurança para as burocracias de segurança nacional. Várias agências e programas da ONU promoveram ativamente a segurança humana através de suas publicações e das interações com os Estados. Os secretários-gerais desempenharam um papel extremamente importante nesse aspecto, especialmente, no que diz respeito à proteção dos civis e do conceito de intervenção humanitária. Em alguns casos, os Estados, como Canadá, Noruega e Japão assumiram o termo como um ponto conceitual útil para o seu engajamento no desenvolvimento e nas atividades de *peacebuilding*. Por sua vez, estas considerações dos Estados sobre o conceito e os esforços para completá-lo em termos de política, estimulam o prosseguimento da evolução do próprio conceito; 4) Em seus programas de campo, muitas agências da ONU têm atuado por implementar o conceito de segurança humana, como o PNUD, o ACNUR³, o HABITAT⁴, entre outros (MACFARLANE, KHONG, 2006, p. 09-10).

³ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

⁴ Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

Dada a importância da ONU na construção do conceito de segurança humana, é fato que durante o período da Guerra Fria, não houve a utilização desse conceito nos documentos da ONU. No entanto, ao se pensar na essência do conceito de Segurança humana, que é a proteção de garantias individuais (segurança física, bem-estar e identidade), pode-se afirmar que esses pontos foram debatidos no interior da ONU. Dessa forma, pode-se buscar alguns indicadores possíveis do movimento para uma concepção de segurança direcionada ao indivíduo (idem, p.62).

Em primeiro lugar, há uma evolução da consideração internacional da sociedade dos direitos dos indivíduos face às ameaças potenciais provocadas pelos Estados. O foco da análise aqui é a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, além dos convênios associados. O movimento em direção à proteção dos Direitos Humanos em face do Estado repressor sugere o crescimento da preocupação com as metas de sobrevivência dos indivíduos, além de um concomitante questionamento das prerrogativas da soberania dos Estados, elementos centrais do conceito de segurança humana.

Um segundo indicador é o grupo de questões relativas à proteção de civis na guerra. Aqui o principal desenvolvimento inclui o Tribunal de Nuremberg, a Convenção de Genebra (1949) e o Protocolo Adicional da Convenção de Genebra (1977). Estes instrumentos fortaleceram os constrangimentos dos agentes estatais com respeito aos inimigos civis, aqueles em áreas ocupadas e os civis ameaçados por conflitos armados não-internacionais. Eles também estendem os constrangimentos para os atores não-estatais, sugerindo que sociedades devem se preocupar com a proteção das necessidades dos indivíduos em oposição às necessidades dos Estados.

O terceiro indicador apontado pelos autores diz respeito às perspectivas de mudança da sociedade internacional sobre o desenvolvimento. Pode-se identificar uma transição das perspectivas de desenvolvimento estatista para uma proposta de desenvolvimento que se concentra no indivíduo, na família e nas necessidades da comunidade, o desenvolvimento humano. Assim, pode-se argumentar que se trata de uma reorientação dos objetivos de bem-estar para além dos Estados e se concentra no bem-estar dos indivíduos, uma “humanização” do desenvolvimento.

E, por fim, as preocupações com as questões de identidade como um valor central na definição de segurança individual. Na medida em que é possível identificar uma tendência para uma proteção mais eficaz e na promoção da identidade da comunidade abaixo do nível do Estado, por exemplo, os direitos das minorias. Então, pode-se concluir que há uma crescente preocupação da sociedade para a identificação das necessidades dos indivíduos enquanto membros dessas comunidades (idem, p.62-63). Em suma, transparece no debate sobre segurança humana o estado da arte do debate sobre direitos humanos⁵.

Sem dúvida, todas essas questões apontadas acima tiveram grande importância no debate e na futura construção do conceito de segurança humana, mas é preciso compreender que o próprio surgimento do sistema internacional de direitos humanos é um momento importante para o desenvolvimento da ideia de segurança humana. Desta forma, neste trabalho será dado destaque à importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e ao papel do PNUD.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Carta das Nações Unidas de 1945 já previa uma substancial proteção aos direitos individuais e ao bem-estar das pessoas. Entretanto, o trauma causado pelo Holocausto e pelos totalitarismos levou à necessidade de reafirmar a noção ética de que todos os seres humanos, considerados individualmente, têm dignidade e merecem ser tratados com respeito. Assim, em 1948, a ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um dos documentos mais emblemáticos e relevantes da internacionalização da proteção dos direitos humanos, além de central na formação e desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos. Nesta perspectiva, usufruir

⁵ Sobre a importância das questões da identidade e os complexos desdobramentos teóricos e práticos destas questões para os direitos humanos ver: BROWN, Chris. **Sovereignty, Rights and Justice**. Cap. 10: Cultural Diversity and International Political Theory, p. 187-211, Cambridge: Polity, 2002; GUILHOT, Nicolas. **The Democracy Makers: human rights and international order**. New York: Columbia University Press, 2005. HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Cap. 8: A luta por reconhecimento no Estado Democrático de direito, pg. 237-276, São Paulo: Edições Loyola, 2002. SHACHAR, Ayelet. **Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

dos direitos humanos é uma condição intrínseca de pertencer à humanidade.

A grande questão que motivou a criação da Declaração dos Direitos Humanos foi a situação dos apátridas no pós Segunda-Guerra. Conforme descrito por Hannah Arendt, os apátridas eram indivíduos fora da jurisdição de qualquer Estado, sem garantia alguma para seus direitos inalienáveis (ARENDT, 1998, p.267). O sistema internacional dos direitos humanos foi criado com uma tentativa de se estabelecer uma esfera internacional protetora dos direitos desses indivíduos, assim, ascendeu a ideia do indivíduo como sujeito internacional (REIS, 2006, p. 02).

Dessa forma, a importância da proclamação dos direitos humanos reside no reconhecimento internacional de que os indivíduos têm a necessidade de serem protegidos das ações dos Estados de que eles são cidadãos ou na garantia das dimensões do espaço individual em que o Estado não deve interferir e definir normas para o comportamento estatal apropriado no que diz respeito às pessoas dentro de suas fronteiras (MACFARLANE, KHONG, 2006, p. 68).

Mesmo o indivíduo sendo o centro da proteção, segundo a Declaração Universal de Direitos Humanos, vale aqui a explicação de Andrei Koerner, que afirma que essa Declaração foi formulada dentro de um sistema internacional cujos sujeitos eram os Estados nacionais. E eles, seriam os responsáveis por implementar os direitos humanos em seus territórios e também responsabilizados pelas suas violações. O autor também ressalta que os Estados viam com muitas restrições as iniciativas internacionais na área dos direitos humanos (KOERNER, 2002, p. 88). Celso Lafer destaca que a relutância dos Estados em ratificar os tratados de direitos humanos, se deu, em grande parte, na resistência em se submeter à supervisão internacional pelos órgãos de monitoramento de tratados – mesmo que pouco intrusiva – da situação interna no tocante aos direitos humanos (LAFER, 1999, p.160). Neste contexto, de acordo com Koerner, essa concepção comandou a elaboração dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinados em 1966, e prevaleceu durante toda a Guerra Fria. Contudo, houve algumas ampliações de monitoramento internacional na área dos direitos humanos, nesse período, como o monitoramento das violações na África do Sul (KOERNER, 2002, p.88).

Assim, apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e dos dois

Pactos de 1966 assinados no âmbito da ONU, e da realização da I Conferência Mundial para os Direitos Humanos em Teerã, em 1968, os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram, durante a Guerra Fria, em grande medida, presos à lógica do conflito ideológico entre EUA e URSS.

Como consequência das duas Guerras Mundiais e com a fundação das Nações Unidas, a comunidade internacional se encontrou numa situação em que parecia pronta para fazer uma reflexão séria e crítica das abordagens tradicionais de segurança. Contudo, o conflito Leste-Oeste interrompeu as possibilidades de discutir abordagens alternativas para a temática. Como a União Soviética e os Estados Unidos detinham o poder de veto sobre o CSNU, as chances de se atingir um acordo e de mobilizar uma ação multilateral sobre quaisquer questões relacionadas com a segurança foram severamente limitadas. Isto não quer dizer que não houve cooperação internacional em questões relativas aos direitos humanos, ao desenvolvimento econômico, à ajuda humanitária ou no tratamento dos problemas relativos à pobreza, mas estas questões eram consideradas como preocupações humanitárias que realmente não importavam no domínio mais central da segurança internacional (idem, p.09).

O PNUD: a agência desenvolvimentista

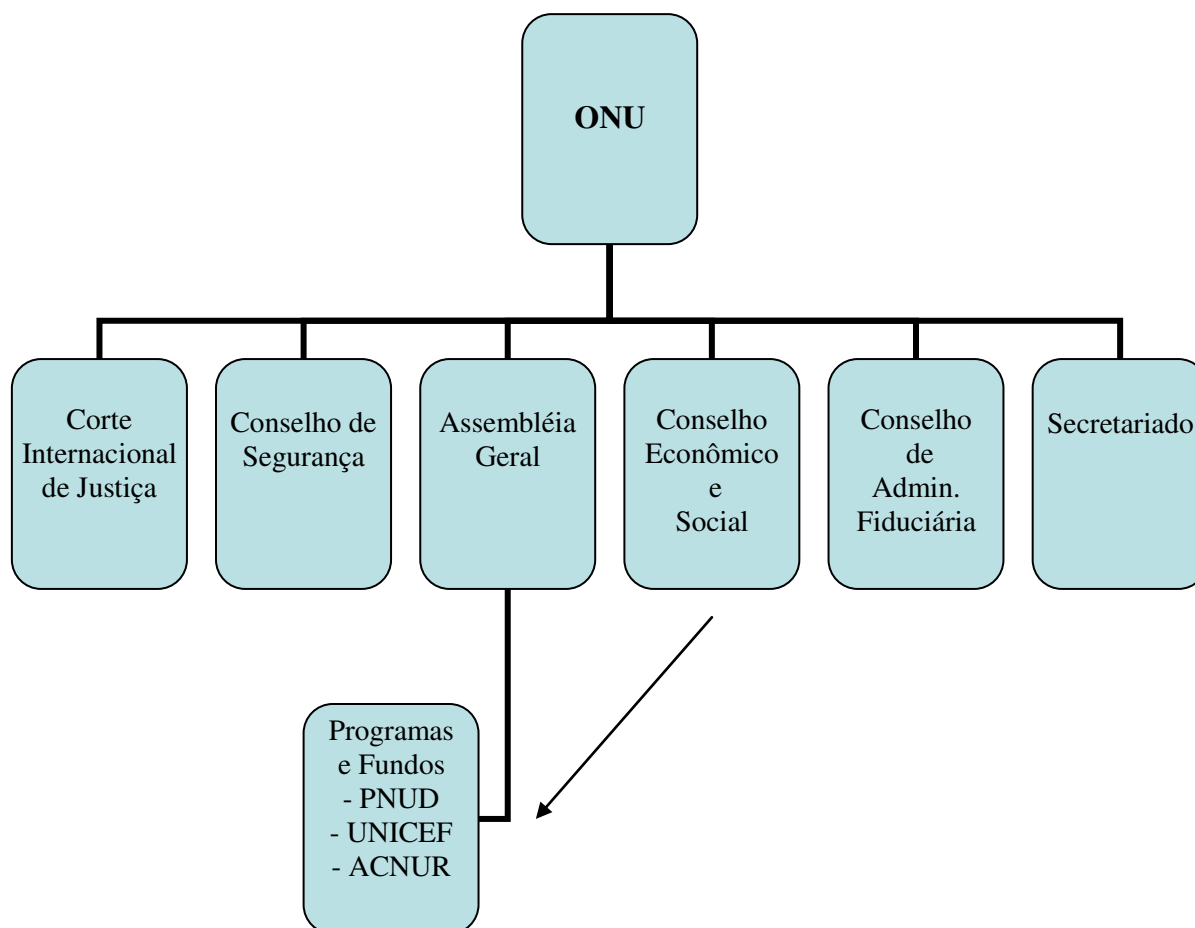
Uma das facetas do trabalho da ONU também é garantir e promover o desenvolvimento dos países. E a principal organização dentro da ONU responsável pelo desenvolvimento é o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

O PNUD foi criado por uma resolução da ONU, em 1965, que estabeleceu a fusão de duas entidades existentes: o Fundo Especial das Nações Unidas e o Programa Estendido de Cooperação Técnica. Segundo o próprio PNUD, ele é uma rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. O PNUD procura trabalhar junto dos governos, das iniciativas privadas e da sociedade civil, com o objetivo de conectar países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando as pessoas a construir uma vida digna e

trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros⁶.

Abaixo, segue um organograma da estrutura da ONU, bastante simplificado, mas que visa explicar como o PNUD se insere na estrutura da ONU, mostrando que o PNUD tem relação direta de hierarquia com a Assembléia Geral e uma relação de trabalho com o Conselho Econômico e Social, porém sem relação de subordinação.

1- Organograma simplificado da ONU



Fonte: Site da ONU

⁶ Cf. Site do PNUD <http://www.pnud.org.br/pnud/>

Para João Machado, durante toda a história da ONU, ela esteve envolvida, tanto operacionalmente, como intelectualmente, com os temas ligados ao desenvolvimento. Na carta das Nações Unidas já estava prevista uma estrutura organizacional para tratar com as questões de desenvolvimento, como o Conselho Econômico e Social, definido no capítulo X. E outra parte fundamental para tratar do desenvolvimento foi criada ao longo dos anos, como o PNUD (MACHADO, 2007, p. 21).

Machado esclarece que até os anos de 1990, o PNUD sofria com a falta de um perfil claro e de um paradigma que norteasse as suas ações. Dessa forma, não havia um perfil específico e um foco claro para as suas políticas de desenvolvimento. “O PNUD era visto como uma agência de desenvolvimento que oferecia “tudo”, mas não se focava em nenhum aspecto específico e não tinha nenhuma abordagem específica” (idem, p. 23). O autor aponta que não existia uma área focal para as intervenções do PNUD, e que estas, ocorriam de forma deliberada. E isto, de acordo com Machado, era visto como um reflexo da neutralidade do PNUD e da soberania (princípio de não-intervenção) dos países receptores de recursos. Assim, “essa falta de uma orientação estratégica fazia com que os principais países doadores de recursos ao PNUD o vissem como uma agência que fornecia recursos sob condições demasiadamente suaves e sem critério ou orientação” (idem, p.24).

No início da década de 1990, o PNUD fez um grande esforço para fazer uma mudança substancial e definir um perfil mais claro de atuação. Várias reformas foram implementadas com o intuito de melhorar a efetividade do PNUD na esfera do desenvolvimento, inclusive com reformas e definições de um perfil conceitual. E é nesse período que o PNUD passa a ser identificado com o paradigma do desenvolvimento humano (idem, p.24).

O conceito de Desenvolvimento Humano

O conceito de desenvolvimento humano ganhou destaque internacional com os relatórios publicados pelo PNUD, a partir da década de 90. Mahbub ul Haq⁷ afirma que o objetivo do desenvolvimento é ampliar as escolhas dos indivíduos. Essas escolhas podem ser infinitas e mudar no decorrer do tempo. Frequentemente, para o autor, as pessoas valorizam realizações que não resultam, pelo menos imediatamente, em renda ou dados de crescimento, como o maior acesso ao conhecimento, melhor nutrição, saúde, uma subsistência garantida, lazer, segurança em relação a crimes e violência física, liberdade política e cultural, sentimento de participação nas atividades de comunidade. Dessa forma, o objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente que permita às pessoas usufruir de uma vida longa, saudável e criativa (HAQ, 2008, p. 02).

Dado este conceito de desenvolvimento, Haq explica que a diferença entre a escola do desenvolvimento econômico e a do desenvolvimento humano é que a primeira se concentra em uma única escolha, a renda (Desenvolvimento = Crescimento = Aumento de ingresso) e a segunda escola abrange uma expansão do leque de escolhas – sociais, culturais, econômicas e políticas. Assim, no desenvolvimento econômico, a base da expansão do ingresso é a acumulação de capital, ao passo que no desenvolvimento humano, é a expansão das liberdades individuais, nos mais diversos setores, político, social, cultural e econômico.

O autor destaca que muitos argumentam que quando há uma expansão da renda, isto pode ampliar as outras escolhas também. Contudo, Mahbub ul Haq discorda deste argumento e cita algumas razões para isso. Primeiro, a renda pode ser distribuída desigualmente em uma sociedade. Assim, indivíduos sem renda ou com renda limitada terão escolhas bastante limitadas. Isto tem sido observado em várias sociedades, onde o crescimento econômico não atinge os menos favorecidos (idem, p. 02).

Em segundo lugar, Mahbub ul Haq explica que a expansão das escolhas

⁷ Mahbub ul Haq foi um economista paquistanês, considerado como um dos grandes “arquitetos” da teoria do Desenvolvimento Humano, criador dos relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

humanas também depende das prioridades nacionais, estabelecidas pelas sociedades e/ou pelos governantes – “canhões ou manteiga, um modelo elitista ou equitativo de desenvolvimento, autoritarismo político ou democracia política, uma economia de comando ou o desenvolvimento participativo” (idem, p. 02). O autor afirma que essas escolhas representam uma diferença substantiva, pois a utilização da renda por uma sociedade é tão importante quanto à própria geração de renda. Ou ainda, a expansão de renda pode resultar em menor satisfação humana num contexto político de opressão. Assim, afirma o autor, de que não há uma relação automática entre renda e vidas humanas, já que acumulação de riquezas pode não ser necessária para a realização de vários tipos de escolhas humanas.

De fato, indivíduos e sociedades fazem várias escolhas que independem completamente da riqueza. Uma sociedade não precisa ser rica para ser democrática. Uma família não precisa de riqueza para respeitar os direitos de cada um de seus membros. Uma nação não tem que ser afluyente para tratar, de forma igual, mulheres e homens. Tradições sociais e culturais valiosas podem ser - e são preservadas em todos os níveis de renda. Muitas escolhas humanas se estendem além do bem-estar econômico. Conhecimento, saúde, meio ambiente não poluído, liberdade política e os prazeres simples da vida não dependem muito, ou exclusivamente, de renda. A riqueza nacional pode, ou não, ampliar as escolhas dos indivíduos nessas áreas. O uso que as pessoas fazem da riqueza, e não a riqueza propriamente dita, constitui fator decisivo. E, a não ser que as sociedades reconheçam que o seu povo constitui sua verdadeira riqueza, uma obsessão excessiva com a geração de riqueza material pode obscurecer a meta de enriquecimento das vidas humanas (idem, p. 02-03).

Mahbub ul Haq ressalta que o paradigma do desenvolvimento humano questiona essa relação automática entre a expansão da renda e a expansão das escolhas humanas. Essa relação depende da qualidade e da distribuição do crescimento econômico e não só, do crescimento econômico em termos quantitativos. O autor afirma que um elo entre crescimento econômico e vidas humanas pode ser criado por meio de políticas públicas, como investimento público em serviços sociais e política fiscal de redistribuição

de renda e de bens. E esse elo, reitera o autor, talvez não exista nos procedimentos automáticos do mercado, que podem excluir ainda mais, os pobres (idem, p.03).

A rejeição de uma relação automática entre expansão de renda e desenvolvimento humano não significa, necessariamente, rejeitar o crescimento econômico. O crescimento econômico é essencial, em sociedades pobres, para reduzir ou eliminar a pobreza. Mas a qualidade desse crescimento é tão importante quanto a sua quantidade. É necessário que se estabeleça uma política pública consciente, capaz de levar esse crescimento para a vida das pessoas (idem, p. 03).

Haq explica que o paradigma do desenvolvimento humano possui quatro componentes essenciais: equidade, sustentabilidade, produtividade e empoderamento (*empowerment*). Para Haq, cada um dos componentes precisa ser compreendido na sua perspectiva própria, já que servem para distinguir o paradigma de desenvolvimento humano dos modelos mais tradicionais de crescimento econômico. Abaixo segue uma descrição resumida do significado de cada componente:

a) Equidade: Se o desenvolvimento deve ampliar as escolhas dos indivíduos, as pessoas precisam desfrutar de igualdade de oportunidades. Desenvolvimento sem equidade significa restrição de escolhas para muitos indivíduos em uma sociedade. A equidade deve ser entendida como igualdade de oportunidades e não necessariamente de resultados.

b) Sustentabilidade: Garantir que todos tenham acesso às oportunidades do desenvolvimento, agora e no futuro. Debate relacionado com o direito das gerações futuras.

c) Produtividade: requer investimentos nas pessoas e um ambiente macroeconômico que lhes permita alcançar seu potencial máximo. O crescimento econômico é, portanto, um sub-conjunto dos modelos de desenvolvimento humano - uma parte fundamental, mas não a estrutura completa.

d) Empoderamento: significa que as pessoas encontram-se em condições de

fazer suas escolhas segundo sua livre vontade. Isso implica uma democracia política, na qual pessoas podem influenciar decisões que afetam suas vidas. Participação na tomada de decisões e em sua implementação por parte dos membros da sociedade civil (idem, p. 04-08).

Dado esses componentes do desenvolvimento humano, Mahbub ul Haq esclarece que o paradigma de desenvolvimento humano não é anti-crescimento, nem engloba apenas o desenvolvimento social. Haq afirma: “o desenvolvimento econômico é essencial para o desenvolvimento humano, mas para explorar plenamente as oportunidades de um maior bem-estar que o crescimento oferece, ele precisa ser administrado de forma apropriada” (idem, p.09). Outra crítica que o desenvolvimento humano recebe, segundo Haq, é que as estratégias de desenvolvimento humano têm apenas conteúdo social, sendo destituídas de uma análise econômica sólida. Para Haq, os críticos não percebem que o desenvolvimento humano é um paradigma holístico de desenvolvimento, que tenta abarcar os meios e os fins, a produtividade e a equidade, o desenvolvimento econômico e social, os bens materiais e o bem-estar humano (idem, p. 10).

Haq afirma que o ponto distintivo das estratégias de desenvolvimento humano é focalizar cada questão dos modelos tradicionais de crescimento sob o ponto de vista das pessoas. E dessa forma, o paradigma do desenvolvimento humano levanta algumas questões para o desenvolvimento econômico:

Elas participam e são beneficiárias do crescimento econômico? Têm acesso integral às oportunidades geradas pela expansão dos negócios? As tecnologias ampliam ou diminuem as suas escolhas? A expansão econômica gera crescimento com emprego ou sem emprego? Os orçamentos estão sendo equilibrados sem desequilibrar as vidas das futuras gerações? Os mercados “livres” estão abertos a todos? Estamos aumentando apenas as opções da atual geração, ou também das gerações futuras? (idem, p. 10).

Portanto, para Haq, as questões econômicas não são ignoradas pelo

desenvolvimento humano, porém, elas estão todas relacionadas ao fim último do desenvolvimento, as pessoas. Consequentemente, as pessoas não são meramente beneficiárias do crescimento econômico, mas são também agentes de mudança na sociedade (idem, p. 11).

Para o PNUD, o desenvolvimento humano é o desenvolvimento que não só promove um crescimento econômico, como também distribuiu equitativamente os seus benefícios; que regenera o meio-ambiente, no lugar de destruí-lo; que fomenta a autonomia das pessoas, ao invés de marginalizá-las; dá prioridade aos pobres, ampliando as suas opções, oportunidades e participação nas decisões que afetam as suas vidas (PNUD, 1994, p. iii).

1.1.2 – A Década de 1990: o otimismo multilateral

Mônica Herz e Andrea Hoffman afirmam que o fim do conflito entre os dois blocos político-ideológicos, os Estados Unidos e a União Soviética, representou um maior desenvolvimento do processo de globalização, o que significou, por sua vez, uma maior ligação e interdependência entre as sociedades. De acordo com as autoras, isto permitiu que o modelo ocidental de organização e governança das sociedades ocidentais baseados na economia de mercado, na democracia e nos direitos humanos, de certa forma, se universalizasse (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.112).

Com o fim da Guerra Fria, direitos humanos, desenvolvimento e democracia constituíram-se como ideias políticas hegemônicas na esfera das relações internacionais (DONNELLY, 1998, p.167). Nesse contexto, o discurso internacional sobre uma concepção de segurança ampliada torna-se mais intenso, e, para os analistas internacionais, a década de 1990 é considerada como um período promissor para os debates dos grandes temas sociais. José Lindgren Alves explica esses “novos” temas da agenda internacional é uma expressão que aplica a algumas questões que não eram novas, mas que acabam por receber uma atenção renovada com o processo de distensão do conflito Leste-Oeste, alguns desses temas são: o controle de armas, o narcotráfico, o meio-ambiente e os direitos humanos

(ALVES, 2001, p. 43)

Para Alves, a Carta das Nações Unidas não desvincula a paz do contexto socioeconômico, e as grandes conferências da década de 1990 abordaram os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, “inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam” (idem, p. 34).

Além do fim da Guerra Fria permitir a cooperação multilateral em questões de segurança internacional, ela também coincide com a crescente preocupação com os “novos” perigos e ameaças que pareciam exigir uma resposta internacional. É neste período também que há um declínio das guerras entre os Estados e das guerras intraestatais. Contudo, as guerras intraestatais ganharam destaque internacional, durante a década de 1990, por seu alto índice de mortalidade, como por exemplo, o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, que levou à morte quase 1 milhão de pessoas. Além do que, nos anos 1990, há uma maior visibilidade das conseqüências das guerras, em função de uma maior liberdade e difusão em tempo real através da mídia (efeito CNN⁸), o que cria um maior interesse e participação da comunidade internacional na discussão sobre as guerras e segurança internacional.

Alguns estudos citam o papel desempenhado pelo fim da Guerra Fria na eclosão de rivalidades étnicas e disputas de poder, decorrentes do processo de descolonização após a Segunda Guerra Mundial. Durante a Guerra Fria, estes conflitos foram ofuscados e/ou contidos pelas alianças com as potências hegemônicas. Os conflitos intraestatais são apontados como responsáveis por vários problemas que parecem caracterizar os conflitos contemporâneos, como a erosão da distinção entre combatentes militares e os civis, o recrutamento de crianças-soldados e o deslocamento em massa de refugiados, que por sua vez são vistos, como uma contribuição para a instabilidade nos países vizinhos. Uma vasta literatura sobre “Estados falidos”⁹ que se desenvolve desde a

⁸ Efeito CNN é descrito como a cobertura da mídia em situações de conflitos, o que leva a cobertura da guerra e do seu sofrimento praticamente ao vivo, o que pode levar a uma mobilização internacional, especialmente das ONGs.

⁹ Em geral, o conceito de “Estados falidos” é utilizado para descrever um aparato estatal, cujas suas instituições básicas – Executivo, Legislativo e Judiciário – já não conseguem cumprir as suas funções mínimas. Tem-se clareza do quanto esse conceito é polêmico, contudo, por fazer parte da literatura corrente, optou-se por manter o conceito.

década de 1990, também reforça todos esses problemas e refletem a sensação de que os conflitos e a instabilidade em qualquer Estado podem trazer problemas para os países vizinhos, e por vezes, esses Estados poderiam se tornar terreno fértil para o crime internacional e o terrorismo. O resultado é que, cada vez mais, a instabilidade e a violência são vistas como profundamente “contagiosas”, e por isso, a percepção crescente da necessidade de uma resposta da comunidade internacional a essas demandas (WILSON, 2008, p.12).

Qualquer discussão sobre a natureza mutável dos conflitos na era pós-Guerra Fria, não pode ser dissociada do papel desempenhado pela "globalização". Como já dito acima, o discurso contemporâneo sobre o conflito e a segurança reflete uma percepção das obrigações internacionais que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais: presume-se que por causa de conflito em um Estado pode haver problemas para todo o mundo, assim, uma resposta internacional ao conflito é necessária (idem, p.13).

O fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização foram processos que alteraram profundamente a ordem internacional e contribuíram de forma decisiva para a reformulação do conceito de segurança internacional. David Held e Anthony McGrew afirmam que a globalização denota uma aceleração e um aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Porém, salientam que isto não deve ser compreendido como um prenúncio do surgimento de uma sociedade mundial harmoniosa, pois a

a consciência da interligação crescente não apenas gera novas animosidades e conflitos, como pode também alimentar políticas reacionárias e uma xenofobia arraigada. Uma vez que um segmento significativo da população mundial não é diretamente afetado pela globalização, ou fica basicamente excluído de seus benefícios, ela é um processo profundamente desagregador e, por isso mesmo, vigorosamente contestado (HELD; MCGREW, 2001, p. 13-14).

Com esta crescente interdependência, a insegurança também representa uma dinâmica do processo de globalização. Ana Evangelista alerta que a insegurança do

processo de globalização não deve ser compreendida apenas pelas formas clássicas dos estudos das relações internacionais, como guerra e paz, conflitos internacionais, guerra nuclear, intervenções em outros Estados, crises em tomadas de decisão em política externa. Num período de globalização, a insegurança deveria ser entendida num sentido mais amplo, a partir da noção de risco, como propõe a autora. Aos riscos “clássicos” se somam os riscos de caráter social, econômico, político, ambiental, sanitário, como por exemplo: crises financeiras, catástrofes ambientais, agravamento da desigualdade entre ricos e pobres, tráficos de drogas, armas e pessoas, entre outros.

Nana K. Poku afirma que muita riqueza tem sido criada com a globalização, porém muitos países e pessoas não compartilham desses benefícios, nem tem qualquer voz nesse processo. Para três quartos da população mundial, a globalização não atendeu a nenhuma das suas necessidades básicas e fez essas pessoas viverem no “limbo” da economia sem os direitos formais, sem os meios de subsistência e sem uma perspectiva legítima de um futuro melhor para os seus filhos (POKU, 2010, p.257).

A globalização poderia incitar a resistência e o conflito, mas também forneceria os meios para a escalada e a extensão deste conflito. Além disso, os mesmos processos que estimulam a "troca" legítima global, também facilitam o comércio mundial de armas de pequeno calibre, drogas ilícitas, e os despojos de conflitos (como os “diamantes de sangue”). Estes recursos sustentam atores estatais e não-estatais de modo semelhante, e muitas vezes as rivalidades étnicas ou batalhas políticas voltam com uma excessiva, violenta e prolongada luta por recursos.

Recentemente, o mesmo conjunto de circunstâncias tem sido usado para explicar o surgimento das redes de terror global: a globalização é responsabilizada pela reação generalizada contra o Ocidente, para a disseminação de ideologias radicais anti-ocidentais, e pela incrível capacidade das redes terroristas de se sustentar através do acesso aos fluxos globais de tecnologia de comunicações, finanças e comércio ilegal. Assim, os mesmos processos de globalização que permitem a intensificação e o prolongamento da guerra intraestatal e a propagação das redes de terror global, também facilitam a organização e a operação de redes complexas de governos envolvidos na intervenção.

É nos termos deste novo ambiente de segurança internacional que a emergência

do paradigma da segurança humana deve ser entendida. As alegações sobre a natureza extraordinária das ameaças e das inseguranças na era pós-Guerra Fria estão profundamente relacionadas com as reivindicações sobre a necessidade de uma aproximação nova e multilateral à segurança.

A queda do muro de Berlim, em 1989, fez com a década de 1990 começasse num grande clima de otimismo e trouxe uma nova força aos direitos humanos no cenário internacional. Esse otimismo se fundou na possibilidade, vislumbrada pelos países ocidentais, da obtenção de um consenso mundial, baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento – o chamado 3D, consagrado posteriormente na Conferência de Viena, em 1993.

No início da Guerra Fria, houve uma cisão entre o consenso sobre a unidade dos direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. Em 1993, na Declaração de Viena e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, houve a tentativa de colocar os direitos civis e políticos e econômico-social no mesmo plano de igualdade programática e de aplicação. Assim, os direitos humanos devem ser vistos em um sentido mais amplo que inclui todas as três gerações de direitos, sem privilegiar um conjunto sobre o outro. Para os direitos humanos serem universais, os direitos econômicos, sociais e culturais deveriam ser parte da agenda dos direitos humanos (CHENOY; TADJBAKHS, 2009, p. 124).

A Conferência de Viena de 1993 reafirmou a universalidade, indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos humanos, assim como, a necessidade de se garantir o direito ao desenvolvimento, como a relação necessária entre os direitos humanos, democracia e desenvolvimento, sendo a pessoa humana, o sujeito central desse processo. Em Viena, também se reconhece a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos direitos humanos, e nesse ponto, limita-se o princípio da soberania estatal. É previsto a criação de programas de assistência técnica pela ONU, que ajudariam a incrementar a capacidade dos Estados de proteger e promover os direitos humanos e a recomendação da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, instituído pela ONU no mesmo ano (KOERNER, 2002, p. 88). E Koerner conclui sobre esse processo da década de 1990:

Assim, no campo dos direitos humanos, ocorre um duplo processo durante a “longa década de noventa (de 1989 a 2001)”: por um lado, no plano da enunciação dos direitos, dá-se a maior permeabilidade entre as ordens políticas estatal e interestatal, bem como o deslocamento da efetivação dos direitos humanos do plano da titularidade formal de sujeitos individuais para a dimensão das práticas sociais e da realização de concepções individuais e coletivas de vida boa. Nesse sentido, coloca-se a questão da democracia e da participação, a das formas de interação entre Estado, organizações da sociedade civil e indivíduos. Porém, por outro lado, a situação política internacional mostra como essas relações estão ainda indefinidas, dada a proteção internacional seletiva dos direitos humanos, submetida aos interesses geopolíticos das principais potências, assim como as reações de suas lideranças e de grupos políticos fundamentalistas, nacionalistas e defensores de outros particularismos, que contestam mudanças mais profundas no campo dos direitos humanos (idem, p. 89).

A Declaração de Viena de 1993 conferiu maior poder à ordem internacional na tutela e implementação dos direitos humanos e reconheceu a universalidade legal (ou a possível universalização), a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência destes. Esta declaração procurou estabelecer um novo consenso internacional que permitisse a expansão dos direitos humanos, garantindo mais interpretações plurais para a legitimidade destes, bem como uma maior pluralidade de ações concretas e a percepção que o combate à pobreza deveria ocupar um espaço central na agenda de direitos humanos para os países em desenvolvimento. A efetividade dos direitos passou a ser compreendida como um processo, no qual o exercício de um direito não pode ser aceito em detrimento de outros, nem de que um direito seja condição para os demais. A universalidade não significa uniformidade, pois os indivíduos e grupos sociais agem segundo seus próprios valores culturais, buscando viver de acordo com suas próprias noções de bem e de justo. E esta concepção de direitos humanos reflete-se em muitas das agendas políticas criadas sob a insígnia da segurança humana.

1.1.3 – O 11 de setembro: a militarização da agenda humanitária

Antes de tratar dos fatos e conseqüências dos atentados de 11 de setembro, esclarece-se que esse contexto não é um dos responsáveis pela emergência e difusão do conceito de segurança humana, tal qual a ideia deste primeiro capítulo. Contudo, destaca-se a importância desse momento político, pois parte-se da hipótese, de que ele pode ter sido o responsável por uma inflexão (ou possível perversão) das políticas implementadas sob a justificativa da segurança humana. Esta hipótese ficará mais clara nos capítulos seguintes.

No ano de 2001, os Estados Unidos foram alvos de atentados terroristas. Em 11 de setembro, quatro aviões civis foram seqüestrados e colidiram contra as Torres Gêmeas (World Trade Center), em Nova York e contra o Pentágono, em Washington D.C., o que provocou a morte de cerca de 3000 pessoas, além da tentativa do quarto avião caído numa floresta da Pensilvânia, que provavelmente se dirigia à Casa Branca. Esse fato inédito na história dos Estados Unidos levou o governo a anunciar uma “guerra ao terror”, o que implicou numa série de medidas legislativas, executivas e ações militares controversas, como o Ato Patriota e as comissões militares.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 marcaram o sistema internacional, pois além do fato em si, as conseqüências políticas posteriores também foram impressionantes. Guerra preventiva, torturas, transferências secretas de prisioneiros, supressão de direitos aparentemente consolidados no país, uma disseminada vigilância e extenso monitoramento sobre seus próprios cidadãos e sobre a imprensa, etc., são exemplos de algumas das conseqüências pós-11 de setembro. Na visão de Richard Falk, o 11/09 foi determinante para a regressão da importância dos direitos humanos na agenda política internacional, pois, antes dos atentados, o ceticismo da administração Bush não conseguia barrar a proeminência internacional dos direitos humanos, apesar da divulgada descrença do governo numa agenda mais ampla de diplomacia humanitária (intervenção humanitária, responsabilização penal internacional e segurança humana) (FALK, 2004, pp.35-36).

Conforme Mary Kaldor, o que seria marcante na década de 1990 é a emergência do que pode ser chamado de um regime humanitário mundial. Assim, de acordo com a autora, na década de 1990 houve um consenso crescente sobre o respeito aos

direitos humanos, o fortalecimento do direito internacional (TPI, Convenção de Minas terrestres), uma crescente disponibilidade dos governos em se comprometerem com recursos e tropas para a ajuda humanitária e um crescimento significativo de grupos globais da sociedade civil que se dedicaram sobre a questão da intervenção humanitária de várias maneiras (KALDOR, 2001, p.140). Assim sendo, os atentados de 11/09 e as políticas da “guerra ao terror” teriam estagnado e/ou regredido as políticas implementadas na década de 1990 por esse regime humanitário mundial.

Dessa maneira, os atentados de 2001 recolocaram a segurança internacional, no seu sentido militar, no topo da agenda internacional. Contudo, não é somente a segurança nos moldes do realismo, ou seja, a segurança estatal, territorial. A segurança que entra na agenda internacional pós-11/09, engloba a segurança estatal, porém, é uma idéia que se preocupa fundamentalmente com a vida dos cidadãos, com a segurança interna. Logo, os atentados do 11/09 colocaram o combate ao terrorismo como uma prioridade na agenda internacional e mais uma vez desafiou as abordagens tradicionalistas de segurança.

Ken Booth afirma:

Os acontecimentos de 11 setembro de 2001 nos dão uma boa razão para reavaliar o significado do conceito de segurança. Embora à primeira vista, os acontecimentos pareçam fortalecer a visão tradicional de segurança, principalmente no domínio militar, um exame mais atento revela que, para explicar os acontecimentos necessita-se de uma noção muito mais ampla e mais profunda de segurança. Ambas as motivações daqueles que assumiram os atentados de 11 de setembro, e da maneira em que o conflito que se desdobrou, simplesmente não se encaixariam dentro da visão realista tradicional de segurança (BOOTH, 2005, p.27)¹⁰.

¹⁰ Todas as citações originalmente no inglês serão traduzidas para o português pela autora.

Cito original: The events of September 11, 2001 give us good reason to reassess the meaning of the concept of security. While at first glance the events seem to strengthen the traditional view of security as primarily a military domain, closer examination reveals that to explain the events requires much wider and deeper notion of security. Both the motivations of those who undertook the attacks on September 11, and the way in which the ensuing conflict unfolded, simply do not fit within the traditional realist view of security.

Benoni Belli expõe que os atentados terroristas foram utilizados como justificativa para as ações unilaterais dos EUA no Iraque, sem o consentimento da ONU, o que causou um grande prejuízo ao sistema de segurança coletiva. Além do que, as violações aos direitos humanos e ao direito humanitário foram tratadas como “danos colaterais” da “guerra ao terror”. Assim, afirma Belli, as violações aos direitos humanos, que durante a década de 90 foram a justificativa para as intervenções humanitárias, como em Kosovo, no contexto da “guerra ao terror”, passariam a ter uma função distinta. Mesmo não perdendo a sua utilidade para justificar as intervenções (em tese, as intervenções deveriam garantir aos povos libertados da tirania um padrão mais elevado de respeito aos direitos básicos), os direitos humanos assumiriam um papel cada vez mais subordinado a “guerra ao terror” e aos países que a patrocinam. Pois, a busca por segurança passa a ser vista como incompatível com a promoção dos direitos humanos (BELLI, 2009, p. 115-116).

Dentro desse contexto, a “guerra ao terror” se tornou uma importante influência na redefinição da agenda e de políticas globais. Muito além das medidas controversas citadas acima, a “guerra ao terror” também mudou a configuração e as condições das políticas do desenvolvimento e da cooperação internacional. De acordo com Tujan, Gaughran e Mollett, à medida que a “guerra ao terror” se tornou a prioridade política mundial, a cooperação para o desenvolvimento foi cada vez mais influenciada e/ou condicionadas pela agenda de segurança global. A questão da segurança passaria a ser promovida como uma chave para a concessão de ajuda ao desenvolvimento, seja na seleção de programas, parceiros ou na promoção efetiva de assistência militar (TUJAN, GAUGHRAN, MOLLETT, 2004, p.55).

Dessa forma, após o 11 de setembro, os países financiadores de ajuda externa têm reorientados os seus programas em função da “guerra ao terror”. A securitização da ajuda é notória em vários países doadores, incluindo os Estados Unidos, a União Européia e Japão, que têm estabelecido laços formais entre a ajuda externa, as políticas de desenvolvimento e a segurança. Essa tendência tem consequências sérias para o desenvolvimento de muitos países pobres que dependem da ajuda externa (idem, p. 56). No caso dos Estados Unidos, os países com grandes populações muçulmanas e movimentos insurgentes se tornaram prioridade das políticas de ajuda bilateral. Após o 11 de setembro, os Estados Unidos aumentaram substancialmente a sua ajuda externa para o Paquistão,

Índia, Filipinas e Indonésia (idem, p.56-57).

Em termos de ajuda humanitária, a “guerra ao terror” pode ter reforçado a tendência da ação humanitária militarizada, incorporando-a ao esforço da guerra e “borrando” as fronteiras entre a ajuda e a segurança, sendo esta última cada vez mais compreendida como segurança interna (*homeland security*) (PIOTUKH, 2008, p.01-02). Assim, de acordo com Volha Piotukh, dentro do contexto da “guerra ao terror”, as alternativas não-militares para se prevenir e/ou combater a ameaça terrorista, não são seriamente consideradas pelos formuladores de política e até a ação humanitária é vista como uma parte essencial do esforço de guerra (idem, p.02). Portanto, tal como afirma Mark Duffield, a “guerra ao terror” reverteu os progressos da década de 1990 na promoção de uma agenda universalista de direitos humanos e reorientou as políticas de ajuda internacional para a redução da pobreza (DUFFIELD, 2005, p. 03).

1.2 – O Contexto Intelectual

Como foi dito acima, o conceito de segurança humana surge no final da Guerra Fria, tanto no debate acadêmico como dentro das instituições internacionais e nos Estados. Contudo, pode-se afirmar que a sua formulação é fruto do desenvolvimento teórico das últimas décadas no campo da segurança e dos estudos sobre paz e conflitos. E no campo da teoria política, o liberalismo já colocava as pessoas numa posição central e prescrevia algumas condições necessárias, como a liberdade e a igualdade, para que as pessoas tenham bem-estar e segurança.

O conceito de segurança está extremamente ligado com a história das relações internacionais e com a história do próprio Estado. O filósofo Thomas Hobbes, em seu livro *Leviatã*, publicado em 1651, já alertava sobre a relação entre o Estado e a segurança dos indivíduos. De acordo com o autor, os homens aceitavam constituir um Estado porque, em troca, eles teriam a garantia e a proteção de sua vida. E o Estado, não só protegeria o indivíduo da morte violenta, comum no estado de natureza, mas também garantiria uma vida melhor e mais confortável.

Enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver (p.78). (...) consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: uma pessoa de cujos ato suma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 1974, p.106).

Voltando para as últimas décadas do século XX, esses estudos da área de segurança e das relações internacionais refletem o novo cenário internacional que se desenha a partir da década de 1970, é nesse período no qual se inicia o declínio do papel hegemônico da União Soviética, o aparecimento de novos atores na arena internacional (ONGs, empresas transnacionais, organismos multilaterais) e de novas agendas para a política internacional, como os direitos humanos, o meio-ambiente, a explosão demográfica e a economia internacional, dentre outros.

Dada essa nova ordem internacional que se desenha, tanto nos Estados Unidos, como na Europa, as academias passam por um processo de questionamento da estrutura de segurança vigente. Grace Tanno afirma que o financiamento do governo dos Estados Unidos às suas instituições de pesquisa, havia influenciado o conteúdo dos trabalhos e que, em sua maior parte, reforçavam e incorporavam as diretrizes políticas vigentes. Nas palavras de Tanno:

Questionava-se em que medida a academia havia reforçado a leitura de uma realidade internacional em que a insegurança e a competição impediam iniciativas de cooperação. Tornara-se cada vez mais evidente que as consequências práticas dos trabalhos acadêmicos derivavam da adoção da teoria realista como arcabouço teórico (TANNO, 2003, p.49).

Logo, durante o ápice do conflito Leste-Oeste, a maioria dos estudos de

segurança enfatizava apenas os aspectos estratégicos e militares. Assim, esses estudos legitimavam as políticas que “reproduziam a mesma lógica responsável pela manutenção da ordem da Guerra Fria” (idem, p. 49).

Grace Tanno destaca que as academias européias tendem a ser direcionadas à promoção de interesses de natureza internacionalista, sendo menos associadas com as lógicas nacionais, apesar do comprometimento com certos interesses. E este fato, explica, para Tanno, a grande quantidade de centros de estudos para a paz na Europa, já que se compararmos com os Estados Unidos, o que predomina são os institutos de estratégia nacional. Tanno ressalta que centros de estudos para a paz têm o objetivo de promover um ambiente nacional mais pacífico, e por isso se afastam de análises nacionalistas de segurança (idem, p. 49-50).

Dado esse contexto, especialmente na Europa, iniciaram-se discussões que visavam redefinir os limites teóricos do campo de segurança. Até então, o conceito de segurança estava estreitamente associado com a segurança do Estado e com os seus aspectos militares e estratégicos. De acordo com Tanno, esse movimento de renovação teórica surgiu por causa do debate sobre a redefinição do conceito de segurança utilizado nas relações internacionais. Tanno salienta que esse debate que se inicia na área de segurança é paralelo ao que se inicia no debate teórico das relações internacionais (idem, p.50).

Grace Tanno aponta que, na área de segurança internacional, esse movimento de renovação teórica consolidou três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A vertente tradicionalista está associada com as premissas teóricas realistas, onde os estudos de segurança devem se restringir às questões militares e estratégicas e o Estado deve ser a unidade básica de análise (Hans Morgenthau, Stephen Walt, John Mearsheimer). A vertente abrangente defende que os estudos de segurança devem abarcar tanto as ameaças militares, como as ameaças advindas dos setores políticos, econômico, ambiental e societal (Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde). Por fim, a vertente crítica propõe que as pesquisas de segurança também devem contribuir para a emancipação humana, e valores, como a liberdade e a igualdade, também devem ser considerados pelos acadêmicos da área de segurança (Ken Booth, Keith Klause, Michael Willians) (idem, p.50).

Dada essas três vertentes nos estudos de segurança internacional, este trabalho apresentará a seguir, algumas características de cada vertente, destacando a concepção de segurança e a unidade básica de análise (o referente assegurado) em cada teoria. Ressalta-se que o objetivo desse texto não é fazer uma exposição detalhada de cada teoria, mas sim, apresentar como cada teoria apresenta a sua compreensão de segurança, para, dessa forma, expormos como essas teorias contribuíram intelectualmente na construção do conceito de segurança humana.

1.2.1 – A Teoria Realista

A teoria realista das relações internacionais é uma tradição de análise que enfatiza a busca e o exercício dos Estados por uma política de poder de interesse nacional (DONNELLY, 2005, p.29). O que significa que o termo realista, dentro da teoria das relações internacionais, também pode ser compreendido pelo termo estatista, “ou seja, o enfoque das relações internacionais é o comportamento do Estado, sendo sua segurança e seus interesses a mais alta prioridade na vida política” (HASLAM, 2006, p. 21-22).

Para os realistas, o Estado é visto como um ator racional, único e auto-interessado, assim, em questões de segurança, só os Estados e os seus interesses prevalecem. Além disso, o sistema internacional é comparado ao reino da anarquia hobbesiana, e assim, para os realistas clássicos e estruturais, não se pode confiar em outros Estados, nem nas instituições internacionais, pois um Estado só pode garantir a sua segurança com a maximização do seu poder, principalmente o militar. A paz, nessa acepção, fundamenta-se na hegemonia de um Estado ou no equilíbrio de poderes entre as maiores potências do sistema internacional (cf. MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 2002).

Dessa maneira, a guerra, na perspectiva realista, tem custos e a manutenção do *status quo* é favorável a todos os membros, de modo que, a paz só pode ser obtida através de um balanço de poder entre as nações hegemônicas. Portanto, o papel das instituições supranacionais é irrelevante, na medida em que o *status quo* é determinado pelo conflito potencial derivado do balanço de poder entre as nações mais poderosas (cf.

MORGENTHAU, 2003). Assim, o plano internacional é visto pelos realistas como um estado permanente de conflitos entre os Estados, o que dentro da Teoria dos Jogos, é denominado de jogo de soma zero; assim quando um Estado ganha, o outro necessariamente, perde.

Hans Morgenthau, um dos reconhecidos representantes da escola realista, afirma que a natureza humana sempre aspira por poder, já que age em função dos seus próprios interesses e esta característica invariante está enraizada nas relações entre os Estados, dominadas exclusivamente pelo interesse e acumulação de poder. Dado esta disposição internacional, os arranjos político-jurídicos apenas refletem os interesses instáveis e transitórios entre as potências (MORGENTHAU, 2003, p. 16-17; HABERMAS, 2006, p. 173). E os conflitos, no melhor dos casos, são controlados racionalmente por meio das reflexões proporcionadas pela teoria dos jogos (HABERMAS, 2006, p. 173). Logo, para os realistas, a segurança é compreendida como a maneira pelo qual os Estados se utilizam da força para fazer frente às ameaças dos outros Estados, que possam interferir no seu território, autonomia ou soberania estatal.

O trabalho de Kenneth Waltz, publicado em 1979, *Theory of International Politics*, marca o início do que se chama neo-realismo, movimento de revisão do realismo. Waltz preocupa-se com a necessidade de construção de uma teoria para as Relações Internacionais, dando ênfase à importância da pesquisa das estruturas nas quais se processam as relações internacionais. O neo-realismo busca conferir ao realismo maior rigor científico, procurando superar as concepções estreitas, intuitivas e históricas, que comumente eram alvos de críticas à prática analítica dos autores realistas.

Waltz procurou sustentar a sua teoria no pressuposto de que as regularidades do sistema internacional são criadas pela estrutura, ao invés de serem sustentadas pela concepção de estado de natureza, como faziam os realistas. Assim, para Waltz, o sistema internacional se sustenta numa estrutura de auto-ajuda, no qual os atores pautam as suas relações numa concepção de equilíbrio de poder.

Um sistema de auto-ajuda (baseado no interesse próprio) é um sistema no qual aqueles que não se ajudam a si mesmos, ou os que o fazem menos eficazmente

do que os outros, não conseguirão prosperar, expor-se-ão ao perigo, sofrerão. O medo dessas conseqüências tão indesejáveis estimula os estados a comportarem-se de formas que tendem para a criação de balanças de poder (WALTZ, 2002, p.165).

Os neo-realistas pretendem explicar as relações internacionais através de novos elementos teóricos e metodológicos ao realismo, especialmente por acrescentarem o método-quantitativo-matemático, como forma de conferir maior rigor científico a esta abordagem. Contudo, os neo-realistas mantêm os pressupostos do realismo clássico: os Estados são atores unitários que buscam no mínimo, a própria preservação e no máximo, o domínio universal (idem, p.164). Dessa forma, para os neo-realistas, a segurança nacional é identificada com a sobrevivência, tal como era para os realistas.

1.2.2 – A Escola de Copenhague

Na década de 1980, há a reintensificação do conflito Leste-Oeste (rebipolarização), pois o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, renuncia a política de apaziguamento (*détente*) com a União Soviética e aumenta enormemente os investimentos militares americanos, como o projeto Guerra nas Estrelas. Essa nova postura norte-americana fez com que a Europa desconfiasse que os Estados Unidos pudessem não estar tão comprometidos com a segurança daquele continente. Isto fez com que nos países europeus, houvesse um movimento em busca de uma política de segurança genuinamente européia. Nesse contexto, é criada em 1985 o *Copenhaguen Peace Research Institute* (COPRI), conhecido também como a Escola de Copenhague. Além de pensar teoricamente, os vários aspectos da segurança internacional, a Escola de Copenhague se propõe a gerar subsídios que informariam os formuladores de política europeus para a construção de uma política de segurança autônoma, tanto em relação aos norte-americanos, como em relação aos soviéticos. Atualmente, este instituto de pesquisa possui o objetivo de promover os estudos de paz e é uma referência na área de segurança internacional.

Para Grace Tanno, o debate sobre a área de estudos de segurança durante a década de 1980 foi extremamente produtivo, o que teria proporcionado a criação de novas perspectivas teóricas sobre segurança, como a Escola de Copenhague. A autora afirma que esse debate também permitiu que vários acadêmicos realizassem uma reavaliação de suas posições teóricas, como por exemplo, Ken Booth. Ele escreveu, em 1991, um texto adotando uma nova perspectiva teórica, que fica evidente, de acordo com Tanno, num artigo auto-biográfico “*Security and Self: Reflections of a Fallen Realist*” (TANNO, 2002, p.02-03).

Quanto à Escola de Copenhague, especificamente, o seu principal expoente é Barry Buzan. De acordo com o autor, os estudos de segurança “devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal” (idem, p. 50). Buzan et al afirmam:

Outras perguntas vieram da academia: dos estudos de paz, das feministas, da economia política internacional e dos estudos de segurança (e estratégicos). Esse movimento tem, geralmente, a forma de tentativas de ampliar a agenda de segurança, reivindicando *status* de segurança para as questões e objetos referentes nos campos econômico, ambiental e social, bem como os campos militares e políticos definem os estudos de segurança tradicionais (conhecidos em alguns lugares como estudos estratégicos) (BUZAN;WÆVER; WILDE, 1998, p. 01)¹¹.

De acordo com Rafael Villa, na década de 1970, houve pelo menos duas tentativas de conceitualizar um tipo de segurança de natureza distinta da proposta do realismo: a segurança econômica e a segurança ecológica. A segurança econômica tratava de noções não-estratégicas militares e a segurança ecológica tinha um caráter internacional, e não nacional, como o realismo propõe. Para Villa, o surgimento dessas noções coincide,

¹¹ Cito original: Others questions have come from academia: from peace research, from feminists, from international political economy, and from security (and strategic) studies. Their move has generally taken the form of attempts to widen the security agenda by claiming security status for issues and referent objects in the economic, environmental and societal sectors, as well as the military-political ones that define traditional security studies (known in some places as strategic studies).

em termos de periodização, com a *détente* e quase caem no esquecimento no período da rebipolarização (VILLA, 1999, p.128).

Contudo, alguns comentadores afirmam que Barry Buzan, no seu livro *People, States and Fear*, foi o primeiro autor a elaborar de forma sistemática um quadro teórico de referência legitimadora de uma agenda ampliada de segurança (PUREZA, 2009, p27). E anos depois, juntamente com Ole Wæver e Jaap de Wilde, Buzan desenvolve a sua proposta no livro *Security: a new framework for analysis*. Neste livro, os autores propõem cinco setores do conceito de segurança: militar, política, econômica, societal e ambiental. Abaixo, segue o que significa para os autores, cada setor (BUZAN;WÆVER; WILDE, 1998, p. 09):

- 1) Segurança militar: interação das capacidades armadas ofensivas e defensivas e as percepções de cada um sobre as intenções do outro;
- 2) Segurança Política: estabilidade institucional do Estado, o que pode lhe conferir ou não legitimidade;
- 3) Segurança Econômica: acesso aos recursos e aos mercados necessários para a garantia de níveis aceitáveis de bem-estar e de poder estatal;
- 4) Segurança Societal: manutenção do patrimônio lingüístico, cultural, religioso e identitário de um povo;
- 5) Segurança Ambiental: conservação da biosfera, pois este é o suporte do qual dependem todas as atividades humanas.

José Pureza afirma que Buzan, muito mais do que setorializar a segurança, sugeriu “um elenco de pontos focais de observação e construção da segurança, sendo esta incindivelmente multidimensional, resultado da inter-relação permanente entre as várias abordagens” (PUREZA, 2009, p.27).

Além da ampliação dos campos de segurança, a Escola de Copenhague tem uma característica teórica bem marcante: o conceito de securitização. A securitização é um processo pelo qual um objeto referente é tratado como uma ameaça existencial, o que

requer medidas de emergência, justificando ações para além dos procedimentos políticos (BUZAN;WÆVER; WILDE, 1998, p.23-24). E para tratar dos setores securitizados, os autores propõem categorias operacionais, dos quais três se sobressaem: a) *os objetos referentes*: aquilo que pode ser percebido como uma ameaça existencial e ser transformado numa questão de segurança; b) *o ator securitizador*: aquele que declara, por meio do discurso, que um determinado objeto referente é uma questão de segurança. Os atores tanto podem ser os Estados como os grupos sociais, os indivíduos, as organizações e grupos transnacionais; c) *os atores funcionais*: categoria intermediária dentre as outras duas, mas com papel de influência na concordância ou não, do processo de securitização (VILLA; SANTOS, 2010, p.122). Buzan et al expõem como ocorre o processo de securitização:

O caminho para o estudo de securitização é o estudo do discurso e das constelações políticas: quando é que um argumento com uma estrutura semiótica e retórica particular consegue um efeito suficiente para fazer uma audiência tolerar a violação das regras que deveriam ser obedecidas? Se por meio de uma discussão sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial o ator securitizador conseguir se libertar dos procedimentos ou regras que ele ou ela estariam limitados, estamos testemunhando um processo de securitização (BUZAN;WÆVER; WILDE, 1998, p.25)¹².

Rafael Villa e Norma Santos explicam que a securitização implica num processo de conferir a uma questão política um caráter emergencial, transformando-a numa questão de segurança. Além disso, uma audiência precisaria reconhecer a questão como uma ameaça existencial à sobrevivência, logo,

(...) para que a ameaça seja identificada é necessário que ocorra um processo

¹² Cito original: The way to study securitization is to study discourse and political constellations: when does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed? if by means of an argument about the priority and urgency of an existential threat the securitizing actor has managed to break free of procedures or rules he or she would otherwise be bound by, we are witnessing a case of securitization (BUZAN;WÆVER; WILDE, 1998, p.25).

intersubjetivo de reconhecimento pelos atores securitizadores e pelas sociedades. Isso é o que confere legitimidade social ao que é deslocado da esfera da política e transformado em ameaça à segurança, acarretando e justificando “medidas emergenciais” ou recursos extraordinários para enfrentá-lo. A ameaça justifica medidas que diferem das que seriam tomadas na esfera pública da política (VILLA; SANTOS, 2010, p. 122).

Barry Buzan e Lene Hansen afirmam que a teoria da securitização tem três raízes principais: 1) na teoria do discurso; 2) na compreensão schmittiana de segurança e política de exceção e 3) nos debates tradicionais de segurança. Assim, para a Escola de Copenhague, o conceito geral de segurança é construído a partir do discurso de segurança nacional, com uma ênfase na autoridade, no confronto e/ou na construção das ameaças e dos inimigos e na habilidade de tomar decisões e adotar medidas de emergência (BUZAN, HANSEN; 2009, p. 213-214).

Villa e Santos destacam que um dos aspectos mais importantes do conceito de securitização é que ele oferece a possibilidade de incluir grupos não-estatais como atores securitizadores e reconhece que as dimensões não-estatais também são passíveis de se tornarem objetos referentes (ameaças existenciais). O que, para os autores, afastaria as implicações morais de criar dicotomias, como de “bons” e “maus”, entre os atores securitizadores. Isto permite que tanto os grupos estatais como não-estatais, possam securitizar ameaças, legítima ou ilegitimamente, que percebam como existenciais. Além do que, por meio do conceito de securitização, de acordo com os autores, reconhece-se “que os fenômenos ligados à segurança internacional são construções sociais, ou seja, problemáticas construídas pelas práticas sociais” (VILLA, SANTOS; 2010, p.121-124).

Porém, os autores alertam que a Escola de Copenhague deixa algumas “brechas” e questões não-respondidas sobre o conceito de securitização. É nítido que o conceito traz consequências teóricas normativas para a ação política e algumas dessas consequências nem sempre são desejáveis, já que o conceito pode ser instrumentalizado por grupos sociais. Esses grupos, segundo os autores, poderiam enxergar no conceito uma “janela de oportunidades” para chamar a atenção aos assuntos de seus interesses, atribuindo a eles um significado de ameaça existencial, que até então, não eram vistos por esse ângulo,

pelos governantes e formuladores de política. E justamente para os governantes e formuladores de política, o conceito de securitização poderia ser bem aceito, já que eles poderiam ter o interesse de legitimar medidas, que, dentro da esfera política, estariam limitadas (idem, p. 124-125).

Assim, uma ampla agenda temática política poderia ser securitizada, o que poderia levar a medidas de emergência, que podem incluir a quebra das “regras do jogo” da esfera política. Dado esse cenário, Villa e Santos fazem a seguinte pergunta: “como impedir que aquelas temáticas fossem “colonizadas” pelo setor militar, ou seja, como impedir o domínio absoluto do setor militar no âmbito dos estudos de segurança” (idem, p.124-125). Dessa forma, explicam os autores, foi criado o seguinte paradoxo: “a redefinição da segurança, com enfoques mais abrangentes e com a autonomia de novos setores, poderia permitir e reforçar a sua militarização” (idem, p. 125).

Por fim, Villa e Santos esclarecem que o próprio Wæver reconhece que é inevitável cair nesse paradoxo, já que mesmo dentro da Escola de Copenhague, o núcleo do conceito de segurança permanece atrelado à defesa e à estabilidade estatal. Pois quando se evoca um problema de segurança, seria inevitável que as imagens e as percepções estejam, de certa forma, relacionadas com as agências militares e com o Estado (idem, p. 125).

Como um balanço sobre a Escola de Copenhague, pode-se dizer que ela conseguiu construir um aparato conceitual que não só criou uma proposta alternativa de segurança para a Europa, mas também foi capaz de ultrapassar o seu objetivo inicial: pensar a Europa. A Escola foi capaz de se expandir e de ultrapassar os limites do eurocentrismo, colocando-se como uma alternativa aos estudos estratégicos, que são baseados em aspectos geopolíticos, econômicos e na balança de poder.

Contudo, ao analisar detalhadamente a Escola de Copenhague, nota-se que, apesar de ser uma alternativa aos estudos estratégicos, ela não abandonou totalmente alguns dos conceitos dos estudos estratégicos, como o estadocentrismo. A Escola de Copenhague foi bem-sucedida ao dirigir críticas contundentes à hegemonia da área militar no campo da segurança internacional, que estava voltada para a proteção do Estado e do seu território. Toda a produção dos estudos estratégicos focava na ideia de que o principal instrumento de defesa dos Estados seriam os recursos militares. Contra essa concepção, a abordagem da

Escola de Copenhague destaca com maestria e é muito feliz ao perceber que os Estados não são só ameaçados por questões militares, havendo outros tipos de ameaça à segurança internacional.

1.2.3 – Os Estudos de Paz e os Estudos Críticos de Segurança

Neste subitem em especial, trataremos juntamente dos estudos de paz e dos estudos críticos de segurança. Isto se justifica por considerarmos as análises dos estudos de paz como precursores dos estudos críticos de segurança.

Sean Lynn-Jones explica que durante a Guerra Fria, os estudos de paz e os estudos de segurança eram considerados como áreas distintas, apesar dos dois campos tratarem basicamente dos mesmos temas. O que os diferenciava era que os estudos de paz abordavam formas alternativas de resolução de conflitos, para além das guerras. De acordo com o autor, no período do conflito bipolar, os estudos de paz foram marginalizados e considerados como um campo de estudos ingênuo e/ou irrelevante, particularmente, pelos formuladores de políticas dos Estados Unidos. Só com o fim da Guerra Fria é que há uma integração gradual dos estudos de paz e dos estudos de segurança, que apesar de não levar a uma fusão formal dos campos, permitindo uma maior abertura de diálogo entre os pesquisadores, já que ambos estudam os mesmos problemas e fazem as mesmas questões (LYNN-JONES; 1999, p.05). E tendo em vista essa explicação de Lynn-Jones, a seguir, apresentaremos algumas premissas dos estudos de paz elaborados a partir da década de 1960 que influenciaram na construção teórica dos estudos críticos de segurança, na década de 1990.

Em virtude dos acontecimentos do século XX, tais como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma mudança significativa na maneira de se compreender o que é paz. Isto não significa que nos séculos anteriores não se estudasse a paz: o ponto é que no século XX houve um empenho maior das ciências em refletir profundamente a respeito da temática da paz e dos seus correspondentes, violência e guerra. Estes estudos consistiram, sobretudo, numa maneira de se contrapor às conquistas das

ciências que foram rotineiramente adotadas pelas Forças Armadas do mundo inteiro, o que tornou a guerra mais letal e mais destrutiva do que nunca.

Teoricamente, os estudos de paz surgem como uma contraposição ao conservadorismo realista e behaviorista das Relações Internacionais, corrente predominante desde a década de 1930. José Manuel Pureza afirma que os estudos de paz assumem-se como um corpo teórico que possui consciência de que as raízes reais da violência se encontram na pobreza, na desigualdade sócio-econômica e na cultura dos povos. Por isso, pode-se afirmar que essa escola possui quatro características básicas: 1) a superação do paradigma estatocêntrico e a sua substituição por uma visão antropocêntrica, na qual a pessoa e a humanidade passam a ser as referências básicas; 2) a orientação normativa, isto é, a recusa do positivismo e da pretensa neutralidade das ciências sociais em favor de uma ambição transformadora, guiada pela paz como um valor a atingir; 3) a transdisciplinaridade, como método de tratamento das múltiplas dimensões da questão da paz; e 4) a orientação para a ação: do estudo à práxis da paz (cf. PUREZA, 1998).

Pode-se situar o início dessa escola em 1959, com a fundação do *International Peace Research Institute* de Oslo, por Johan Galtung¹³, sociólogo norueguês. Galtung é uma das figuras líderes e pioneira nos estudos de paz; inspirou-se na ética pacifista de Gandhi e ficou mundialmente conhecido pela análise do que chama de “violência estrutural” na política global, além de ter criado um dos conceitos mais famosos de paz atualmente, o qual é dividido em duas categorias: a paz negativa e paz positiva. De forma resumida, pode-se dizer que a paz negativa é a ausência de violência direta e a paz positiva é a ausência de violência estrutural. Essa amplitude do conceito de paz tem relação direta com a amplitude do conceito de violência: além da violência direta ou pessoal, existe a violência estrutural, resultante da desigualdade de poder e da injustiça social. Existe também a violência cultural, que se traduz no sistema de normas e comportamentos que legitimam socialmente as duas anteriores. Nas palavras do autor:

¹³ Mais sobre os estudos de Galtung, ver: GALTUNG, J. **Peace: Research, education, action. Essays in peace research**, vol. I (Copenhagen, Christian Ejlers Forlag, 1975); GALTUNG, J.. **Transarmament and the Cold War. Essays in peace research**, vol. VI (Copenhagen, Christian Ejlers Forlag, 1988).

Tendo a distinção entre violência pessoal e estrutural como base, a violência possui duas faces, e o mesmo acontece com a paz concebida como ausência de violência. Um conceito ampliado de violência remete a um conceito ampliado de paz. Assim como uma moeda tem dois lados, um lado sendo apenas um aspecto da moeda, a paz também tem dois lados: a ausência de violência pessoal e ausência de violência estrutural. Devemos referir a eles como ‘paz negativa’ e ‘paz positiva’, respectivamente (GALTUNG, 1989, p. 13)¹⁴.

De acordo com Galtung, para que a segurança seja durável, ela deve ser equiparada a uma estrutura de paz estável ou positiva, que é muito mais do que somente a ausência de guerra. A paz positiva implica na redução da violência estrutural, ou seja, das condições que impedem o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como a pobreza, a desigualdade social, os regimes autoritários, etc. Logo, a paz positiva seria a ausência de violência estrutural. E esta só poderia ser instaurada por meio de uma mudança social que, por sua vez, dependeria da ajuda mútua, da educação e da interdependência dos povos. Além disso, a paz positiva deve avançar lado a lado com a promoção da justiça social e com o desenvolvimento político e econômico dos países subdesenvolvidos. Roberta Izzo afirma que

Segundo Vicenç Fisas, a paz positiva não constitui somente uma forma de prevenção contra a guerra, mas a construção de uma sociedade melhor, condizente com a “[...] satisfação das necessidades básicas humanas – sobrevivência, bem-estar, identidade e liberdade, autonomia, diálogo, solidariedade, integração e equidade [...]”, que fazem da paz um construto humano (IZZO, 2007, p. 09).

Para Galtung, a paz negativa é simplesmente a inexistência da guerra e da

¹⁴ Cito original: With the distinction between personal and structural violence as basic, violence becomes two-sided, and so does peace conceived of as the absence of violence. An extended concept of violence leads to an extended concept of peace. Just as a coin has two sides, one side alone being only one aspect of coin, peace also has two sides: absence of personal violence and absence of structural violence. We shall refer to them as ‘negative peace’ and ‘positive peace’ respectively.

violência física, o que não necessariamente se traduz em cooperação entre povos e nações. Aliás, a predisposição para a guerra, a rivalidade entre as nações e a falta de cooperação podem continuar a existir na paz negativa. Consequentemente, a paz negativa é omissa em relação aos problemas mundiais, pois visa, quase exclusivamente, à solução dos problemas locais. Por outro lado, a paz positiva pressupõe, além do abandono definitivo da ideia de guerras e de rivalidade, a ideia de cooperação entre povos e nações com vistas a integração da sociedade humana. Portanto, a paz positiva é consequência das ações contra a violência e a guerra, por meio da proteção dos direitos humanos, do combate às injustiças socioeconômicas, do desarmamento e da desmilitarização. A violência estrutural, segundo Galtung, derivaria dos conflitos resultantes das disparidades e tensões socioeconômicas.

Por esse motivo, a violência estrutural estaria relacionada com oportunidades de vida distintas que supõem um acesso diferenciado aos benefícios do desenvolvimento, uma distribuição desigual de recursos e um poder variável de influência nas instâncias que decidem a distribuição dos recursos. Desta maneira, a não-realização dessas dimensões supõe que os indivíduos se encontram impossibilitados de obter níveis minimamente satisfatórios de qualidade de vida e, por este motivo, essa problemática faz parte da discussão que envolve paz e violência.

Muito já se discutiu para saber se convinha ou não utilizar o mesmo conceito de violência para designar simultaneamente ações violentas e situações de injustiça. A intenção de destruir da ação violenta é altamente perceptível, mas é mais difícil de detectar nas situações de injustiça. Todavia, não há dúvida de que as vítimas dessas situações sofrem uma violência que atenta contra a sua dignidade e liberdade, e que pode fazer cair sobre elas uma real ameaça de morte, pois parte-se do pressuposto de que a violência é tudo aquilo que impede a auto-realização humana (satisfação das necessidades básicas, materiais e não-materiais). Dessa maneira, a opressão, a exploração e a alienação passam a ser ações violentas. Assim,

além da violência clássica da guerra e do homicídio, faz-se necessário acrescentar a pobreza e as privações no campo das necessidades materiais, a repressão e a privação dos direitos humanos, a alienação e a negação das

necessidades superiores; estabelecendo uma correspondência entre violência estrutural e injustiça social e ampliando o conceito de violência para algo evitável que obstaculiza a relação humana (GUIMARÃES, 2002, p.80-81).

Contudo, apesar do reconhecimento de que a identificação dos diferentes tipos de violência cunhados por Galtung, representaram um avanço significativo nos estudos de paz, uma das críticas feitas ao autor afirmam que os seus conceitos de paz encontram-se muito ligados a uma visão negativa de paz, a sua definição de paz sempre parte do que é a violência. “De fato, definir a paz positiva como a ausência de tipos de violência que não sejam a guerra, ou outros tipos de violência direta, implica a possibilidade de confundir o que necessariamente deve ser diferenciado” (CIIP/UPAZ, 2002, p.25). Até mesmo o próprio Galtung afirmou anos mais tarde que:

É evidente que tenho plena consciência das mudanças ocorridas nestes conceitos desde a sua elaboração e acredito no surgimento de novas formulações com base nas aqui apresentadas. (...) Neste momento, identifico a ‘paz positiva’ principalmente com a ‘justiça social’, (...) mas penso que deveríamos estar abertos à inclusão de outras propostas, uma vez que a definição de violência é ampla o bastante para apontar em outras direções (apud CIIP/UPAZ, 2002, p.26).

Portanto, nota-se que os estudos de paz trazem para a discussão acadêmica o papel que as estruturas sociais e políticas têm na produção (e reprodução) dos conflitos e da violência. Essa crítica social e ao positivismo científico serviram de bases para o que em 1994, foi chamado de Estudos Críticos de Segurança.

A expressão ‘estudos críticos de segurança’ foi criada por Keith Krause e Michael Willians na publicação do livro *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, 1994. Este livro contou com a colaboração de vários acadêmicos de diversas matrizes teóricas (feminismo, construtivismo, teoria crítica, pós-modernismo, pós-estruturalismo, etc.), mas que tinham algo em comum: acreditavam que o conceito de segurança deveria ser

redefinido (AZEVEDO, 2009, p. 09). Krause e Willians esclarecem que o vocábulo ‘crítico’ é uma orientação na maneira de se pensar a disciplina, mas que não está totalmente associado à Teoria Crítica, mesmo dando grande relevância à contribuição da Escola de Frankfurt e ao pensamento de Karl Marx, Antonio Gramsci e Immanuel Kant. Assim, os estudos críticos de segurança seriam uma área de estudos “aberta a discussões entre acadêmicos das mais variadas correntes teóricas que têm como principal ponto em comum a rejeição à epistemologia positivista e à ontologia material dos estudos tradicionais de segurança” (idem, p.09).

Um dos autores mais conhecidos dos estudos críticos de segurança é Ken Booth. De acordo com Rafael Villa, Ken Booth no seu livro *Critical security studies and world politics* (2004) compilou uma série de estudos que poderiam ser chamados de estudos críticos de segurança, dentre os quais, identifica algumas premissas básicas que remontam a Robert Cox e a Andrew Linklater: a segurança é concebida como uma construção social e não é autocontida, ela também é um problema de emancipação dos indivíduos e da sociedade como um todo. Dessa forma, a segurança não é só a mera sobrevivência de indivíduos e sociedade (VILLA, 2008, p.100). Ken Booth é categórico nesse ponto: “a emancipação é o coração de uma teoria crítica da segurança global” (BOOTH, 2007, p.110). Ele define emancipação como:

Como um discurso político, emancipação visa a segurança de pessoas, das opressões que os impede de realizar o que eles iriam escolher livremente fazer, compatível com a liberdade dos outros. Ela [emancipação] fornece uma estrutura tripartite para a política: uma ancoragem filosófica para o conhecimento, uma teoria do progresso para a sociedade, e uma prática de resistência contra a opressão. Emancipação é a filosofia, teoria e política de inventar a humanidade (BOOTH, 2007, p.112)¹⁵.

¹⁵ Cito original: As a discourse of politics, emancipation seeks the securing of people from those oppressions that stop them carrying out what they would freely choose to do, compatible with the freedom of others. It provides a three-fold framework for politics: a philosophical anchorage for knowledge, a theory of progress for society, and a practice of resistance against oppression. Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity (BOOTH, 2007, p.112).

Ken Booth, no seu livro *Theory of world security* de 2007, afirma que os estudos de paz e, especialmente, os trabalhos de Johan Galtung, foram um marco para uma tentativa de se compreender a violência de forma mais ampla. De acordo com Booth, o conceito de violência estrutural proposto por Galtung tinha o foco na opressão e, implicitamente, na necessidade de emancipação, o que mudou a perspectiva das causas da guerra para criar as condições de paz. Assim, a guerra deixou de ser abordada de forma estrita, para ser vista como um amplo processo sócio-econômico, o que levaria a uma resposta comparativamente mais abrangente (idem, p. 67).

Tal qual o trabalho do Galtung, a emancipação é vista por Booth, como um processo de libertação das condições de opressão que impedem os indivíduos de realizarem as suas escolhas livremente. E Booth afirma que uma maneira eficaz de explicar a relação da segurança com a emancipação, é concebendo a primeira, como um meio, e a segunda, como um fim (idem, p. 115).

A emancipação é então entendida como um meio dos homens chegarem a uma política de segurança mais humana, em que poderiam explorar o significado de uma verdadeira humanidade comum, erradicando todos os fatores opressivos da sociedade em busca da igualdade. A emancipação pode então ser definida, (...), como um meio para se atingir ao fim último que seria a segurança do indivíduo. E nesse sentido, realizar a emancipação é equivalente a praticar a segurança, e praticar a segurança, no sentido de libertar os indivíduos da insegurança estrutural, seria o mesmo que abrir espaço para a emancipação. Nesta perspectiva, a relação entre segurança e emancipação é como sendo a de dois lados de uma mesma moeda, no qual a moeda representaria a invenção da humanidade que superaria os erros humanos (AZEVEDO, 2009, p. 99-100).

Além da relação entre segurança e emancipação proposta por Ken Booth, Keith Krause e Michael Williams desenvolvem, de forma sistemática, algo que já estava presente nos trabalhos de Barry Buzan et al, que são os conceitos de *deeping* (aprofundar outras formas de política internacional, além da política de poder) e *broadening* (abranger outros campos de segurança, além do militar) (VILLA, 2008, p. 99-100). Por meio desses

conceitos, os autores dos estudos críticos de segurança afirmam que podem “compreender ‘quem’ e ‘o quê’ é tratado como objeto de segurança e em relação à quais ameaças esse objeto é pensado” (AZEVEDO, 2009, p. 40).

Villa explica que o conceito de *deeping* propõe uma revisão das concepções tradicionais de segurança em três questões principais: 1) a crítica da soberania estatal como referente exclusivo da segurança; 2) recusar a metodologia naturalista como critério de verdade, compromisso em acessar a verdade científica por meio de uma metodologia crítica e 3) os problemas de segurança também poderiam ser tratados como preocupações que se originam, e têm por finalidade, a práxis emancipatória (VILLA, 2008, p.101). E por *broadening*, Villa afirma que é a expansão da agenda da segurança para outros setores, além do militar (idem, p.102). Ou seja, ampliar a compreensão da segurança, considerando uma escala de inseguranças enfrentadas pelos objetos de referência (BILGIN, 2008, p.98). No caso da abrangência dos campos de segurança, os autores dos estudos críticos de segurança tentam escapar das críticas feitas à Escola de Copenhague por causa dos processos de securitização.

Ken Booth afirma que os estudos críticos de segurança não tentam securitizar a política, mas, ao contrário, procurariam transformar os problemas de segurança em questões da teoria política, o que Booth chama de “politização da segurança” (*politicizing security*). Assim, a “politização da segurança” seria um repensar da segurança para descobrir o caráter político da definição de segurança e da elaboração de agendas de segurança, abrindo espaço para incluir outras questões identificadas por vários atores (AZEVEDO, 2009, p. 92; BILGIN, 2008, p.99; VILLA, 2008, p.102). Portanto,

para os Estudos Críticos de Segurança o objeto da segurança e a ameaça não podem ser entendidos separadamente, pois ambos são socialmente construídos e inseridos em contextos históricos, ou seja, o conceito de segurança também deve variar no decorrer do tempo, de modo a ter correspondência com as múltiplas realidades que se apresentam (AZEVEDO, 2009, p.40).

Rafael Villa pondera que a politização da segurança é um fator interessante dos

estudos críticos de segurança; porém, esses estudos não deixam claro o que é emancipação e a sua relação com a segurança, já que, por ser tão abrangente, as fronteiras entre o que é ou não emancipação, não estão claras. Mesmo assim, Villa destaca que, mesmo com diferenças de enfoque, os estudos críticos de segurança compartilham uma insatisfação com o *mainstream* dos estudos de segurança (VILLA, 2008, p. 102-103).

1.2.4 - Breve Balanço dos Estudos de Segurança pós-guerra fria

Sem dúvida, o fim da guerra fria é um grande marco para os estudos de segurança. O cessar da possibilidade de uma guerra nuclear e as condições propiciadas pela globalização, como citado no item 1.1.2, possivelmente, permitiu a maior revisão intelectual dos pressupostos e fundamentos dos estudos de segurança desde o seu surgimento. Além das condições políticas proporcionadas pela década de 1990, pode-se citar as contribuições das escolas críticas, como o feminismo, os pós-modernos e os construtivistas, que forneceram subsídios teóricos para uma redefinição do conceito de segurança, principalmente ao questionarem quem é o sujeito da segurança.

Gilberto Sarfati explica que, em geral, a discussão na literatura dos estudos de segurança apresentam divergências em quatro questões: 1) o referencial de segurança (Estado, sociedades, indivíduos, meio-ambiente, etc.); 2) a definição sobre o significado de segurança (sobrevivência, proteção, qualidade de vida, etc.); 3) qual o escopo da segurança internacional (guerra, pobreza, meio-ambiente, etc.); e 4) o tratamento teórico dado à questão da segurança (base epistemológica e ontológica da abordagem de segurança internacional (SARFATI, 2004, p. 178-179).

Com bases nessas questões que podem aprofundar e expandir o conceito de segurança, Roland Paris cria uma tabela do campo de estudos de segurança composto por quatro células, onde cada uma representa os diferentes grupos de estudos de segurança. O autor parte do pressuposto de que uma ameaça para segurança é uma ameaça para a sobrevivência.

Tabela 1 – Campos de Estudos de Segurança

	Qual é a fonte de ameaça à segurança?	
Para quem é a segurança?	Militares	Militares, Não-militares ou ambos
Estados	(I) Segurança Nacional Guerras inter-estatais. (abordagem convencional realista para os estudos de segurança).	(II) Segurança Redefinida (por exemplo, segurança ambiental e segurança econômica).
Sociedades, Grupos e Indivíduos	(III) Segurança Intraestatal (por exemplo, guerras civis, conflitos étnicos, genocídios, etc.).	(IV) Segurança Humana (por exemplo, ameaças ambientais, políticas, econômicas para a sobrevivência das sociedades, grupos e indivíduos).

Tradução Livre: PARIS, 2001, p. 98.

De acordo com Paris, a célula I contém as ameaças militares para segurança dos Estados. Os realistas tendem a adotar essa perspectiva, que, tradicionalmente, domina os estudos de segurança, principalmente nos Estados Unidos. A célula II representa as

ameaças não-militares para a segurança, mas os Estados são o objeto de segurança. Pode-se citar como exemplo dessa perspectiva, os realistas abrangentes e os autores da Escola de Copenhague. A célula III foca nas ameaças militares para outros atores, além do Estado, como as sociedades, os grupos e os indivíduos. Desde o fim da Guerra Fria, a violência intraestatal tem predominado, principalmente causada pelos grupos sub-estatais (criminalidade urbana, tráfico de drogas, etc.). Além disso, o genocídio e os homicídios causados pelos agentes do Estado contra os seus cidadãos, também estão nessa categoria. E por fim, a célula IV inclui as ameaças militares ou não-militares, ou ambas, para a segurança das sociedades, dos grupos e dos indivíduos. Esta é a perspectiva da segurança humana.

No ponto IV, Paris levanta as seguintes questões: “a pobreza, por exemplo, pode ser o combustível da violência dentro das sociedades? Certos tipos de instituições políticas domésticas são mais apropriadas para conduzir à paz doméstica? O grau de urbanização de uma sociedade ou o acesso a cuidados médicos, estão associados com a ocorrência de violência civil? Quais outras condições sociais que colocam em perigo a sobrevivência dos grupos e dos indivíduos?”. Todas essas perguntas estão, para o autor, dentro da categoria de pesquisa chamada de segurança humana (PARIS, 2001, p.98-100).

Karlos Pérez de Armiño¹⁶ afirma que, para compreender os âmbitos nos quais se concretizaram esses avanços teóricos, é útil se basear nos critérios formulados por David Baldwin, que podem ser descritos em quatro perguntas (ARMIÑO, 2007, p.61; BALDWIN, 1997, p. 13-17):

1) Para quem é a segurança? Aqui se deve responder qual é o objeto de referência da segurança, o sujeito a ser assegurado. Na visão realista, o objeto é a segurança nacional; no conceito de segurança comum, a segurança internacional; e a segurança individual no enfoque da segurança humana.

2) Quais valores devem ser protegidos? Na concepção tradicional de segurança nacional, o valor central é a proteção da independência política e a integridade territorial do

¹⁶ Professor titular de relações internacionais da Universidad del País Vasco e pesquisador do Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

Estado. Na segurança humana, há um amplo leque de valores a serem protegidos, desde o bem-estar econômico até a saúde das pessoas.

3) Quais são as ameaças à segurança? Para os realistas, as fontes de ameaça são as possíveis agressões militares de outros Estados, enquanto que numa visão ampliada de segurança, há numerosas possibilidades de ameaças, como os desastres naturais, as epidemias, os regimes autoritários, etc.

4) Com que meios pode-se garantir a segurança? Na tradicional concepção de segurança, o meio é a dissuasão militar, e para uma concepção ampliada de segurança humana, o desenvolvimento humano.

Dessa maneira, na fase do pós-Guerra Fria e da globalização, destacam-se quatro elementos substantivos na questão da segurança internacional: 1) a segurança internacional está além das questões militares; 2) a segurança internacional é transnacional, global e interdependente; 3) a segurança internacional é produzida por uma pluralidade de atores, o Estado não é o ator exclusivo; 4) a segurança internacional no século XXI amplia a agenda e a demanda por uma maior cooperação e associação (ARAVENA, 2002, p.19).

Portanto, de acordo com Andrew Mack, o tratamento dado pelo realismo e neo-realismo aos Estados como atores unitários poderia ter alguma utilidade para entender as causas das guerras interestatais, porém, as abordagens realistas não conseguiriam explicar os conflitos armados nos países em desenvolvimento, já que o próprio Estado fracassou ou se encontra dividido em facções que lutam entre si. Mack afirma que os Estados deveriam ser os primeiros provedores de segurança aos cidadãos, contudo, freqüentemente, falham nessa tarefa. Dessa forma, o paradigma da segurança nacional, com a sua ênfase nas ameaças externas, *“es de limitada relevância en relación a la seguridad del individuo, particularmente respecto a las guerras civiles, que en este momento constituyen más del 90% de los conflictos armados”* (MACK, 2005, p.13). Em vista disso, o autor conclui que o paradigma convencional dos estudos sobre segurança não conseguiria tratar das ameaças que emanam do próprio Estado.

As questões que antes eram encobertas pelo conflito Leste-Oeste, tornam-se as novas pautas da agenda internacional a partir da década de 1990. Os problemas ambientais,

as epidemias, o desemprego, o narcotráfico, a fome, os conflitos étnicos e religiosos, o terrorismo, os refugiados, a violação dos direitos humanos, dentre outros, seriam os “novos temas” do cenário internacional. E como estes problemas afetam diretamente os indivíduos, principalmente as populações mais vulneráveis, o conceito de segurança internacional estritamente relacionado às questões militares tornar-se-ia cada vez mais insuficiente para explicar as “novas questões” que ganham destaque na agenda internacional, a partir da década de 1990.

Portanto, segundo os autores que a formulam, a segurança humana é decorrente das lacunas nos paradigmas de segurança existentes, principalmente por abranger os aspectos multidimensionais, tornando-se cada vez mais compatível com outras disciplinas. A segurança humana difere da segurança realista (modelo westphaliano) que focam as ameaças militares aos Estados em condição de anarquia internacional. Também se distingue da política comum de segurança que incide sobre os Estados e considera que a agressividade natural dos Estados pode ser mutuamente contida pela constituição de uma comunidade de Estados. E por fim, distingue-se da segurança liberal que confia na possibilidade de uma sociedade internacional baseada em Estados como os referentes primários para garantir a paz e a ordem internacional (CHENOY;TADJBAKHS, 2009, p.74).

Em vista disso, os formuladores da segurança humana a consideram como decorrente da obsolescência desses paradigmas, devido ao declínio da relevância do sistema tradicional de segurança baseado nos Estados, ao mudar as noções tradicionais de soberania para as ameaças transnacionais (como o terrorismo), além do crescente imperativo moral de intervir em casos de violações massivas dos direitos humanos e outras mudanças no discurso internacional. Finalmente, se a segurança humana é o objetivo - o fim último - de todas as preocupações de segurança, as outras formas de segurança, tais como a segurança militar, não são os objetivos finais, mas os meios para atingir os objetivos finais da segurança humana. O Estado tem, assim, uma posição privilegiada para assegurar que as pessoas deveriam gozar, sem discriminação, de todos os direitos e obrigações, incluindo os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais (idem, p.74-76).

Considerações do primeiro capítulo

Este capítulo teve o objetivo de mostrar os fatos políticos e os debates ocorridos no interior da Teoria das Relações Internacionais, do pós-Segunda Guerra até a queda do Muro de Berlim, a fim de apontar alguns dos elementos precursores do conceito de segurança humana. Dentre esses elementos, pode-se destacar a centralidade que o indivíduo alcança, quando passa a ser considerado como sujeito do direito internacional, fato histórico marcado pela Declaração Universal de Direitos Humanos. A discussão propiciada pelos direitos humanos, ao afirmar a centralidade do indivíduo como sujeito de direitos e de dignidade, permitiu a discussão posterior sobre ‘o que’ e ‘quem’ deve ser assegurado e protegido pelos Estados e pelo sistema internacional.

Essa centralidade do indivíduo propiciada pelos direitos humanos pode ser justaposta ao debate da segurança humana. Dessa maneira, à face do indivíduo como sujeito de direitos, se coloca a dimensão da segurança humana da “liberdade do medo” (*freedom from fear*), o indivíduo tem o direito de ser protegido da guerra e de não ter a sua vida colocada em risco em virtude de sua etnia, sexo ou religião. E à face do indivíduo como sujeito de dignidade, se coloca a dimensão da segurança humana da “liberdade do querer” (*freedom from want*), no qual, não basta ao indivíduo viver, ele precisa viver sem o medo da fome, da doença e dos males da miséria, ou seja, é necessário prevenir os indivíduos das vulnerabilidades que ameaçam a sua dignidade.

Essas duas faces da segurança humana – proteção e prevenção - serão tratadas no capítulo dois, no qual serão apresentadas as relações da segurança humana com duas questões ligadas a essas faces: desenvolvimento e soberania.

Além da importância do contexto político para a compreensão da origem da segurança humana, esse mesmo contexto político-histórico também suscitou uma série de discussões e debates no interior da Teoria das Relações Internacionais, especialmente ao questionar a hegemonia da Teoria Realista e da centralidade do Estado como sujeito de segurança. Dessa forma, a contribuição de algumas teorias e escolas das relações internacionais, no período da Guerra Fria, deu suporte à construção e ao debate ‘do que’ e ‘de quem’ deve ser assegurado. Enfim, esses debates provocaram a discussão acadêmica

sobre a possibilidade de se reconceitualizar a segurança internacional, algo, que antes da Segunda Guerra Mundial, era pouco debatido e/ou questionado.

Neste texto, particularmente, priorizou-se por destacar as contribuições da Escola de Copenhague, dos Estudos de Paz e dos Estudos Críticos de Segurança para a formulação do conceito de segurança humana. Resumidamente, pode-se afirmar que a proposta de segurança humana herdou da Escola de Copenhague as discussões sobre a ampliação dos campos de segurança, para além da dimensão militar. Os Estudos de Paz influenciaram na compreensão de que as causas da violência e da insegurança têm raízes socioeconômicas e, por fim, os estudos críticos de segurança legaram o debate da emancipação humana como um objetivo final das políticas de segurança.

Também nesse capítulo, tentou-se mostrar que o otimismo da década de 1990 - a década dos temas sociais – com o fim do perigo de uma guerra nuclear, foi o contexto propício à divulgação e consolidação da proposta de segurança humana. E é justamente sobre o conceito de segurança humana e os debates que se relacionam a ele, que serão tratados no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 02 - A SEGURANÇA HUMANA

Neste capítulo, será apresentado o conceito de segurança humana e sua inter-relação com duas questões das relações internacionais: o desenvolvimento e a soberania. Será dado destaque para o fato de que o conceito de segurança humana é uma formulação institucional, proposta pelo PNUD. Além do que, muito mais do que ser um conceito analítico, a segurança humana é um conceito operacional, que poderia ser mobilizado tanto pelos Estados, como pelas organizações internacionais, ONGs e sociedade civil.

2.1 – O Conteúdo da Segurança Humana

A percepção de que as inseguranças humanas estão interligadas, e que os direitos humanos e desenvolvimento precisavam estar associados com as questões de segurança trouxe destaque à idéia de segurança humana ao ser popularizada pelas agências da ONU (PNUD, ACNUR) que estavam empenhados em aliviar o sofrimento humano nos casos em que o Estado não assume a responsabilidade de garantir a dignidade dos seus cidadãos (CHENOY;TADJBAKSH, 2009, p.76).

A maior parte das publicações de segurança humana cita o fim da Guerra Fria como um fator importante para permitir o desenvolvimento de abordagens alternativas para a segurança, e vale ressaltar que este também um momento importante para a afirmação da universalidade legal dos direitos humanos nas relações internacionais. Ao mudar a ênfase do conflito entre os Estados para as necessidades de proteção de todas as pessoas, independentemente do seu pertencimento a um determinado Estado, o discurso da segurança humana se entrelaça com os direitos humanos e desenvolvimento, buscando se consolidar como uma alternativa às tradicionais perspectivas de segurança estadocêntrica. Nesse período, o conceito de segurança humana já é empregado por um grande número de organizações internacionais e não-governamentais, incluindo a Oxfam, o ACNUR, o

Instituto Worldwatch, dentre outros¹⁷ (KRAUSE, 2005, p. 21).

Em 1994, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) lança em seu relatório anual – Informe sobre o Desenvolvimento Humano - o conceito de segurança humana. O relatório recomenda uma transição conceitual profunda da “segurança nuclear”, ou seja, militar, para a segurança humana. De acordo com o PNUD, para a maioria das pessoas, a insegurança resulta muito mais de preocupações da vida cotidiana do que da possibilidade de um evento cataclísmico. O relatório afirma que serão exploradas as novas fronteiras da segurança humana da vida cotidiana das pessoas, pois é necessário descobrir prematuramente os sinais de alerta de uma possível crise, para que dessa maneira se possa colocar em prática ações de diplomacia preventiva (PNUD, 1994, p.III). Para o PNUD, o cerne da insegurança humana é a vulnerabilidade e a pergunta central que se deve fazer é: como proteger as pessoas? – dessa forma, o PNUD insiste numa implicação direta das pessoas e na estreita vinculação do desenvolvimento com a segurança (cf. FISAS, 2002).

O PNUD parte do pressuposto de que o mundo não poderá desfrutar da paz, a não ser que os seres humanos tenham segurança em suas vidas cotidianas. E de que talvez no futuro, os conflitos ocorram com mais frequência no interior dos países, do que entre dois ou mais Estados; e as origens desses conflitos, talvez, estejam profundamente enraizadas nas desigualdades socioeconômicas. Por isso, para o PNUD, a busca da segurança humana, deve se efetuar por meio do desenvolvimento e não, com as armas (PNUD, 1994, p. 01). Vale ressaltar que esta visão dos conflitos futuros do PNUD, era bem típica do otimismo da década de 1990. Entretanto, quase 20 anos depois, essa previsão de conflitos com base nas desigualdades socioeconômicas, de certa forma, não se confirmou, pois há 10 anos, a agenda internacional sofreu uma grande redefinição de prioridades, em virtude dos atentados de 11 de setembro de 2001. Desde então, os conflitos internacionais e as intervenções humanitárias têm sido reconfiguradas na tentativa de conter a ameaça

¹⁷ O autor cita outras organizações: o Conselho Acadêmico do Sistema da ONU, a Universidade das Nações Unidas, a Fundação Arias, o Centro de Informação sobre Defesa, a Comissão de Governança Global, a Comissão Carnegie para a Prevenção de Conflitos Mortais, a Rede de Ação Internacional contra Armas menores, Pax Christi, a Secretária Geral das Nações Unidas, o Programa da Universidade de Harvard sobre Políticas Humanitárias e Investigação de Conflitos, o Centro de Segurança humana da Universidade de British Columbia, Saferworld, o Centro Internacional para a Conversão de Bonn, o Centro para o Diálogo Humanitário, o Centro Regional de Segurança humana, o Consórcio Canadense de Segurança humana e muitos outros.

terrorista¹⁸, o que, de certa maneira, também alterou a agenda política dos formuladores da segurança humana, que passaram a priorizar a dimensão da proteção, em detrimento das questões de vulnerabilidade. No terceiro capítulo, voltaremos à discussão sobre os impactos dos atentados de 11 de setembro nas políticas de SH.

De acordo o PNUD, a segurança humana possui dois aspectos principais: manter as pessoas a salvo das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). Além desses dois grandes aspectos principais, o PNUD identifica sete dimensões da segurança, são as seguintes:

1) **Segurança Econômica:** garantir o ingresso básico em um trabalho produtivo e remunerado, ou como último recurso, de algum sistema de segurança financiado com recursos públicos. Segundo os dados do PNUD, apenas um quarto da população mundial possui segurança econômica, nesse sentido (p.28). Garantir os recursos mínimos às pessoas e a necessidade de se resolver os problemas estruturais, entre eles, o desemprego, a desigualdade socioeconômica e o trabalho precário;

2) **Segurança Alimentar:** todas as pessoas devem ter acesso aos alimentos básicos. Isto significa não só que haja alimento suficiente para todos, mas também que as pessoas tenham acesso imediato aos alimentos, seja porque plantam, comprem ou recebam de um sistema público de distribuição de alimentos. O documento enfatiza que a fome não é causada somente pela ausência, mas pela má distribuição dos alimentos;

3) **Segurança Sanitária:** as epidemias, a falta de água potável, os acidentes de trânsito, o câncer, dentre outros problemas, são analisados no relatório com a ênfase de que

¹⁸ Na literatura sobre as causas e motivações das ações terroristas, há uma discussão sobre o impacto das desigualdades socioeconômicas, contudo, esse debate não fará parte do escopo deste trabalho. Mais informações, cf. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). **World in Collision: Terror and the Future of Global Order**. New York: Palgrave, 2002.

as ameaças sanitárias são maiores em áreas de pobreza. O relatório cita que 17 milhões de pessoas morrem por ano, nos países em desenvolvimento, em decorrência de doenças contagiosas e parasitárias, como diarreia, tuberculose e infecções respiratórias agudas;

4) **Segurança Ambiental:** o desmatamento, a poluição do ar e da água, enfim, os processos de degradação de ecossistemas. O relatório destaca que a escassez de água pode se tornar um fator causador de conflitos étnicos e políticos;

5) **Segurança Pessoal:** segurança frente à violência física, seja do Estado (tortura), de outros Estados (guerra), de outros indivíduos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas). A violência contra a mulher, crianças e os suicídios, também são citados nesse item;

6) **Segurança Comunitária:** a maior parte das pessoas obtém a sua segurança na participação em um grupo, na família, comunidade, organização, grupo étnico. Assim, podem manifestar a sua identidade cultural e valores em conjunto. Lutas interétnicas, limpeza étnica e questões indígenas são tratadas nesse ponto;

7) **Segurança Política:** As pessoas necessitam viver numa sociedade que respeite os seus direitos humanos fundamentais. São apontados tanto os direitos humanos dos cidadãos num Estado, como os elementos que impedem a sua efetivação: a repressão política por parte do Estado, a tortura, os desaparecimentos, as detenções ilegais, etc.

Dadas essas dimensões, o PNUD declara que existiriam seis formas que essas ameaças assumiriam materializações e que elas, seriam as maiores ameaças do próximo século à segurança humana: crescimento populacional descontrolado, desigualdades econômicas, migração internacional, degradação ambiental, produção e tráfico de drogas, e o terrorismo internacional (idem, p. 39).

Dessa maneira, uma das características que definem a nova natureza dos temas relacionados com a segurança é a sua interdependência, e o próprio relatório afirma que os sete elementos de segurança humana são interligados e que a ameaça contra um elemento provavelmente se propagará a todos os outros. Portanto, para os formuladores da segurança humana, as ameaças provêm tanto de outros Estados, como de outros atores não-estatais ou das relações estruturais de poder, nos seus mais diferentes níveis. Para essa abordagem, as ameaças são transnacionais, não há fronteiras nacionais para problemas como desequilíbrios ecológicos, terrorismo, epidemias, etc... E para se prevenir dessas ameaças, que podem pôr em perigo os indivíduos, os grupos e as sociedades, os Estados deveriam estabelecer uma cooperação, de preferência uma cooperação em longo prazo, o que refletiria a existência de um mundo interdependente. E já que as ameaças não se circunscreveriam às fronteiras nacionais, a solução dos problemas também não poderia ficar restrita ao plano estatal. Assim, o conceito de segurança humana vincularia as várias dimensões da segurança, mostrando que não é possível traçar uma barreira rígida entre os assuntos internos e externos. Aravena afirma:

La seguridad humana visualiza un nuevo orden global, un mundo único, fundado en un humanismo global. Lo central es resolver las necesidades básicas de la población en el contexto de la globalización y la interdependencia. Ello supone por un lado, una tendencia a la unificación de comportamientos, consumos y valores centrados en valores universales; y por otra, la demanda de reconocimiento y el respeto por la diversidad y las identidades y culturas particulares (ARAVENA, 2002, p.23).

Desse modo, no contexto da década de 1990, a formulação da SH surge como um conceito que possui um caráter articulador, integrador e multidimensional da nova agenda de segurança do pós-Guerra Fria (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 58). A fim de estabelecer esse caráter, o PNUD afirma que uma consideração de um conceito básico de segurança humana deveria se centrar em quatro características essenciais (PNUD, 1994, p.25-26):

1) Universalidade: A segurança humana é uma preocupação universal, segundo o PNUD, pois existem ameaças que afetam tanto os países pobres, como os ricos, como por exemplo, o desemprego, as drogas, os problemas ecológicos, a violência urbana e as violações dos direitos humanos.

2) Interdependência: O PNUD afirma que os componentes da segurança humana são interdependentes, conseqüentemente, quando a segurança da população está ameaçada em qualquer parte do mundo é provável que vários países sejam afetados. A fome, as epidemias, os desastres ecológicos, o narcotráfico, o terrorismo, os conflitos étnicos já não são acontecimentos isolados, confinados dentro das fronteiras nacionais.

3) Prevenção: É mais fácil garantir a segurança humana mediante a prevenção do que com uma intervenção posterior. Ações preventivas são menos custosas que intervenções posteriores. O PNUD cita o exemplo dos custos diretos e indiretos causados pela epidemia da AIDS, na década de 80, que são superiores a 240 bilhões de dólares. Poucos bilhões de dólares investidos em saúde preventiva e no planejamento familiar poderiam diminuir a difusão e a mortalidade da AIDS.

4) O ser humano: A segurança humana está centrada no ser humano. Preocupa-se com as pessoas que vivem em sociedade, com a liberdade com que podem exercer diversas opções, com o grau de acesso ao mercado e com as oportunidades sociais, com a vida em conflito ou em paz.

Com bases nas dimensões e nas características da segurança humana, o PNUD se propõe no relatório de 1994 a estabelecer alguns indicadores operacionais da segurança humana. Assim, o PNUD oferece algumas propostas concretas para criar um sistema de alerta precoce, a fim de identificar os países que poderiam entrar numa crise e/ou num conflito. Esta ação é um componente essencial da diplomacia preventiva e do

desenvolvimento preventivo (idem, p. 04). O PNUD reconhece que uma quantificação precisa é impossível, contudo, existem alguns indicadores úteis que poderiam oferecer um alerta de que um país enfrenta uma desintegração social, que poderia levar a uma decomposição nacional. Os indicadores propostos pelo PNUD são os seguintes (p.43):

- Insegurança alimentar: a medida da oferta diária de calorias como porcentagem das necessidades humanas básicas; o índice de produção de alimentos per capita e o grau de dependência na importação de alimentos.
- Insegurança quanto ao emprego e a renda: taxas elevadas e prolongadas de desemprego; queda súbita da renda nacional real ou dos salários reais; taxas muito elevadas de inflação e grandes disparidades de renda entre ricos e pobres.
- Violações dos direitos humanos: medidas pelas prisões políticas, torturas, desaparecimentos, censura da imprensa e outras violações dos direitos humanos.
- Conflitos étnicos e/ou religiosos: medidos pela porcentagem da população que participa desses conflitos e pela quantidade de mortes.
- Desigualdade: medida principalmente pela diferença entre os IDH¹⁹ correspondentes aos diferentes setores da população.
- Gasto militar: medido pela relação entre gasto militar e o total do gasto em educação e saúde.

O PNUD afirma que a comunidade internacional pode ajudar a prevenir as crises futuras, contudo a responsabilidade primordial é dos próprios países. O relatório de 1994 dedica um capítulo para as novas formas de cooperação para o desenvolvimento, mas faz a ressalva de que por maior que seja a assistência externa, isto não substitui as reformas fundamentais de que necessitam as economias nacionais dos países em desenvolvimento (idem, p. 69).

No capítulo do relatório de 1994, intitulado “Uma nova concepção da

¹⁹ Índice de Desenvolvimento Humano.

cooperação para o desenvolvimento”, o PNUD afirma que, para promover as políticas de segurança humana, requer-se uma relação mais positiva entre os países, condizente com uma nova era de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o PNUD, nessa nova concepção, a co-participação econômica se basearia nos interesses compartilhados e não, na caridade. Dadas essas afirmações do PNUD, o relatório propõe algumas mudanças fundamentais na atual configuração da cooperação para o desenvolvimento (idem, p.05-06).

Em primeiro lugar, de acordo com o PNUD, é necessário que a assistência exterior se vincule a objetivos de política mutuamente acordados, particularmente a respeito de estratégias para reduzir a pobreza, promovendo as oportunidades de emprego e fixando as metas de desenvolvimento humano.

Em segundo lugar, uma certa proporção da assistência exterior existente (por exemplo, 0,1% do PNB dos países doadores) deveria ser dirigida aos países mais pobres, como uma medida de garantir uma segurança social mínima, em escala global.

A terceira proposta do PNUD diz respeito a uma ampliação do conceito de cooperação para o desenvolvimento, que deve incluir as várias formas de cooperação e não só a ajuda externa. Dentre elas, o PNUD cita os intercâmbios comerciais, os investimentos, as trocas de tecnologia e mão-de-obra.

Em quarto lugar, o relatório afirma que é preciso investir num intercâmbio de idéias sobre novas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, dentre elas, discutir a possibilidade de introduzir o pagamento por serviços prestados e a indenização por danos sofridos. O PNUD explica que, por exemplo, os países ricos deveriam estar mais dispostos a remunerar os países pobres por serviços que são de interesse mundial e para os quais, os países pobres não podem pagar, como: controles ecológicos, o tráfico de drogas, prevenção de epidemias e destruição de armas nucleares.

A quinta proposta é a criação de uma fonte de financiamento internacional que não dependa completamente da vontade política dos países ricos. Assim, talvez seja necessário, para o PNUD, estabelecer um sistema fiscal mundial para poder atingir as metas de segurança. Dentre as propostas do PNUD está a criação de um imposto sobre o

movimento mundial de divisas (Taxa Tobin²⁰), de um imposto por consumo de energia não-renovável e a criação de um fundo de desmilitarização.

E por último, o PNUD afirma que há uma necessidade de um novo marco de governança mundial. Segundo o relatório, a maioria das instituições internacionais estariam debilitadas, justamente num momento em que se aumenta a interdependência mundial. Deste modo, as instituições existentes necessitariam se fortalecer e se reestruturar para poder alcançar as metas propostas pelos formuladores da segurança humana.

Logo, essas recomendações do PNUD procuram estabelecer os vínculos e as relações entre a segurança e o desenvolvimento, explicitando, principalmente, o papel do Estado para atingir os objetivos da segurança humana. Apesar da importância colocada nos organismos internacionais, o Estado teria um papel central nesse processo. Isto é um fato interessante e talvez o mais paradoxal para alguns autores, já que grande parte dos assuntos da agenda da segurança humana implica no fortalecimento do papel e dos recursos do Estado. É paradoxal, pois o discurso e o conteúdo da segurança humana relativizam, por vezes, o discurso da soberania, pois clamam pelo apoio da comunidade internacional, quando um Estado falha em garantir o bem-estar dos indivíduos e os direitos humanos. É interessante, de acordo com Keith Krause, porque a maioria das atividades de gestão do setor de segurança, como o comércio ilícito e a proliferação de armas pequenas, são direcionadas para os países e envolvem um trabalho das autoridades estatais. Assim, poder-se-ia afirmar que o objetivo da segurança humana, segundo os seus proponentes, é reestruturar a relação entre os Estados e os seus cidadãos, ao converter a legitimidade e a soberania dos Estados no tratamento dispensado às pessoas. Neste ponto, observa-se a inspiração dos formuladores do conceito de segurança humana nas teorias liberais e constitucionais, que já ressaltavam a importância dos indivíduos e da garantia do seu bem-estar, em sua relação com o Estado.

En cierto sentido, promover la seguridad humana supone hacer que los Estados y sus gobernantes se mantengan alineados con el contrato social básico: los

²⁰ Imposto proposto por James Tobin, Prêmio Nobel de Economia de 1981. Nos anos 70, Tobin propôs aplicar de 0,1% a 0,25% sobre as transações de divisas internacionais, com o objetivo de reduzir as especulações de mercado e a fuga de capitais.

Estados han sido creados, entre otras cosas, para proveer seguridad de manera que los individuos puedan vivir en paz. Los Estados tienen la responsabilidad no sólo de proporcionar asistencia social o un sistema de representación sino, ante todo, de resguardar la seguridad de sus ciudadanos. Este es el “pacto” básico o contrato que ayudó a la humanidad a dejar atrás la anarquía hobbesiana (KRAUSE, 2005, p. 28).

Os Estados, para promoverem a segurança humana, também precisariam estabelecer redes de cooperação com outros Estados, instituições multilaterais e ONGs, já que as ameaças à segurança são transnacionais. Dessa forma, para Kanti Bajpai, os Estados, as organizações internacionais e as ONGs poderiam promover normas de conduta, em várias áreas da segurança humana, e a propagação dessas normas deveria ser acompanhada do fortalecimento das instituições globais (BAJPAI, 2003, p.223).

Lloyd Axworthy, ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, sugeriu que o conceito de segurança humana deveria se tornar um princípio organizador central das relações internacionais e um importante catalisador para encontrar uma nova abordagem para a condução da diplomacia. A noção de segurança humana é baseada na premissa de que o indivíduo é o foco irreduzível para o discurso de segurança. As reivindicações de todos os outros referentes (o grupo, a comunidade, o Estado, a região e o globo) derivariam da autonomia do indivíduo e do direito à vida digna (MACFARLANE; KHONG, 2006, p.02).

Dadas as características apontadas do conceito de segurança humana, observa-se que os seus possíveis instrumentos ou meios de materialização são distintos dos tradicionais procedimentos militares da segurança internacional. De acordo com Bajpai, destacam-se quatro instrumentos que poderiam ser mobilizados para efetivar políticas de SH.

Em *primeiro* lugar, para a abordagem da segurança humana, a força seria um instrumento secundário, pois ela não seria um instrumento eficaz para lidar com as ameaças multidimensionais à segurança pessoal e às liberdades. Caso, a coerção seja necessária, primeiro, os vários tipos sanções (diplomáticas, econômicas) devem ser acionados. Se

mesmo assim for necessário utilizar a força, ela não poderia ser usada com objetivos exclusivamente nacionais, mas sim, como uma meta mais “cosmopolita” de gestão da ameaças à segurança humana. E quando se utilizar a força, ela deve ser empregada por uma coalizão de países, de preferência, sob a coordenação de instituições internacionais (BAJPAI, 2003, p. 222).

Em *segundo* lugar, na perspectiva da SH, a cooperação a longo prazo seria possível e até mesmo fundamental para as políticas de segurança humana. Parte-se do pressuposto que as ameaças à SH são em sua maioria, de caráter transnacional e multidimensional, assim para preveni-las e/ou combatê-las, os Estados deveriam articular políticas de cooperação entre si, e com os organismos internacionais, ONGs e representantes da sociedade civil (idem, p. 223).

Um *terceiro* instrumento das políticas de segurança humana seria a utilização do *soft power*. Enquanto as concepções tradicionais de segurança mobilizam o *hard power*, uma concepção de segurança humana mobilizaria o *soft power*, isto é, a persuasão e o diálogo. Assim, o *soft power* poderia ser usado para disseminar informações e ideias sobre os imperativos da cooperação internacional e a natureza da colaboração das políticas de SH (idem, p. 223).

Por fim, em *quarto* lugar, os vários atores do sistema internacional poderiam estabelecer meios de cooperação a fim de fomentar normas de conduta nas diversas áreas da SH. Estas normas deveriam ser apoiadas pelas instituições nacionais e internacionais, e elas só poderão ser eficazes, se os Estados e outros atores fazê-las funcionar. Este processo de cooperação e fomento exige que as instituições nacionais e internacionais se tornem mais democráticos e representativos, sem que isso cause paralisia no processo de tomada de decisões e implementação (idem, p. 223).

Logo, os instrumentos de implementação das políticas de segurança humana estão relacionadas com a promoção de políticas de cooperação internacional no campo da governança internacional, dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, e quando estritamente necessário, o uso coletivo de sanções e da força. Enfim, todos esses seriam os meios fundamentais para a gestão das políticas de segurança humana (idem, p. 224).

Além das discussões em torno do conceito de segurança humana como uma

possibilidade de condução da diplomacia e da cooperação internacional, como afirmou Axworthy, alguns autores (Duffield, Waddell) ainda a vêem como uma categoria biopolítica, nos moldes foucaultianos²¹. Mark Duffield afirma que a segurança humana poderia ser considerada como uma relação ou tecnologia de governança que permitiria aos diversos atores (Estados, ONGs, instituições internacionais) agirem e atuarem, principalmente, nos povos do Sul (DUFFIELD, 2005, p.03), o que lhe daria um caráter de biopolítica global. Por esse caráter, a “segurança das populações contra os fatores antropogênicos que põem em risco a qualidade da existência” se situaria na convergência de dois componentes: o desenvolvimento e a proteção (segurança) (PUREZA, 2009, p. 30).

O primeiro componente se insere na formulação da segurança humana ao securitizar as questões advindas do subdesenvolvimento (pobreza, fome, epidemias), assim o subdesenvolvimento é visto como uma ameaça à vida das pessoas. Duffield e Waddell afirmam:

o desenvolvimento relaciona-se com diversidade e escolhas que permitem às pessoas gerir melhor as contingências de sua existência e, por meio de intervenções regulatórias e compensatórias, ajudar as populações, à escala global, a atingir e manter a homeostase. Essa é vida desenvolvida (*developmental life*) securitizada no âmbito da segurança humana (apud PUREZA, 2009, p. 30).

²¹ Michel Foucault define *Biopoder* como aquele direito que se instala e que pode “fazer” viver e de “deixar” morrer, se contrapondo ao poder soberano que “deixava” viver ou “fazia” morrer. Assim, para Foucault, o poder soberano, em última análise, se detinha no direito de matar (FOUCAULT, 2005, p. 286-287). Dessa maneira, para o autor, a *Biopolítica* “lida com a população, e a população como problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder” (...) “E trata-se sobretudo de estabelecer mecanismos reguladores que, nessa população global com seu campo aleatório, vão poder fixar um equilíbrio, manter uma média, estabelecer uma espécie de homeostase, assegurar compensações; em suma, de instalar mecanismos de previdência em tomo desse aleatório que é inerente a uma população de seres vivos, de otimizar, se vocês preferirem, um estado de vida: mecanismos, como vocês vêem, como os mecanismos disciplinares, destinados em suma a maximizar forças e a extrai-las, mas que passam por caminhos inteiramente diferentes. (...) Não se trata, por conseguinte, em absoluto, de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais, de agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação” (idem, p. 292-294).

Mais sobre Biopolítica em Foucault, cf. FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

E o segundo componente, a proteção, representaria, de acordo com Pureza, a ascensão do horizonte normativo da “responsabilidade de proteger”. Assim, o objetivo estratégico seria proteger as pessoas e dar aos Estados - a todos os Estados – “a capacidade efetiva de, *in loco*, criarem condições para que as pessoas sob sua jurisdição sintam-se dia-a-dia seguras” (idem, p.30). Dessa forma, Pureza destaca que a formulação da segurança humana se inscreve num certo consenso que cada vez mais se consolida no meio acadêmico e político, favorável ao aumento do intervencionismo internacional. Então, a segurança humana definiria:

uma urgência e, em simultâneo, define um conjunto de tecnologias de resolução de conflitos e de reconstrução social destinadas a separar governantes de governados e a, ao mesmo tempo, atuar sobre as populações para incrementar sua resiliência, promover a inclusão, reconstruir instituições civis e garantir a representação política (apud PUREZA, 2009, p. 30).

Para compreender os aspectos e as possibilidades dos campos de operacionalização da segurança humana, neste trabalho, as duas faces da segurança humana - a “*freedom from want*” e a “*freedom from fear*” – serão tratadas em itens distintos, relacionando-as com questões clássicas da ciência política e das relações internacionais. Desta maneira, a face “*freedom from want*”, será tratada neste texto, no item intitulado: o homem vulnerável, no qual será abordada a relação entre desenvolvimento e segurança. E a face “*freedom from fear*”, será apontada no item o homem desprotegido, que destacará a relação das intervenções humanitárias com a questão da soberania dos Estados.

2.2 – O Homem Vulnerável: a dimensão do desenvolvimento

2.2.1 – Desenvolvimento e Segurança: uma relação necessária?

Jorge Nef²² afirma que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as noções de segurança e desenvolvimento são os eixos teleológicos do sistema mundial e das políticas exteriores das grandes potências (NEF, 2002, p.33). De acordo com o autor, a ordem mundial em mutação e as novas ameaças levaram à fusão do desenvolvimento com os imperativos de segurança. Como argumenta Nef, grande parte dos fundamentos que sustentavam os estudos de desenvolvimento, as teorias das relações internacionais e os estudos de segurança perderam a sua relevância com o fim da Guerra Fria. Nas palavras do autor:

Com a desarticulação dos termos de referência da política internacional, as bases conceituais que deram sentido ao que foi referido como "o fim do mundo", se tornaram obsoletas. Grande parte dos andaimes que sustentaram os pretensiosos estudos de desenvolvimento e relações internacionais e estudos de segurança - todas as áreas de pesquisa que surgiram no contexto da Guerra Fria - perderam consistência (NEF, 1999, p. 04)²³.

Jorge Nef explica que entre 1945 e 1989, o desenvolvimento e a segurança foram separados, tanto conceitualmente como na prática. A segurança nacional foi enquadrada dentro de um debate Leste-Oeste, enquanto a Norte-Sul era o problema do desenvolvimento. Depois de 1989, com a mudança de foco da segurança para os problemas internos, como as guerras civis, os conflitos étnicos, a disputa por recursos naturais, etc., a

²² Jorge Nef é professor de estudos de extensão rural e desenvolvimento internacional na Universidade de Guelph, Canadá e diretor do Instituto de Estudos da América Latina e Caribe (ISLAC) da Universidade do Sul da Flórida, EUA.

²³ Cito original: With desarticulation of the terms of reference of international politics, the conceptual foundations that gave meaning to what was referred to as “the world order” have become dated. Much of the assumptive scaffolding underpinning development studies and international relations and security studies – all fields of research that emerged in the context of the Cold War – has lost consistency.

segurança e o desenvolvimento não poderiam mais ser vistos numa perspectiva de soma zero, mas sim a partir de uma perspectiva de soma diferente de zero, com possibilidades de ganhar e perder juntos.

Com o advento das ameaças transfronteiriças como a migração, as epidemias, as redes criminais globais, os desastres ecológicos, etc., as sociedades aparentemente seguras do Norte passaram a ser cada vez mais vulneráveis aos eventos nas regiões menos seguras e menos desenvolvidas do globo. As mudanças após a década de 1990 precisavam ser cada vez mais entendidas através de uma conceituação abrangente e dinâmica, que exigem abordagens interdisciplinares a fim de explicar melhor a interdependência complexa (CHENOY; TADJBAKHS, 2009, p.100).

Os eventos de 11 de setembro de 2001 recolocam na pauta política a importância do debate entre a relação do desenvolvimento com a segurança, por meio da discussão dos “Estados falidos”. Os estudos de desenvolvimento procuram examinar como os problemas causados por esses Estados podem afetar a vida da população que vive neles. Já os estudos de segurança e estratégicos vêem os “Estados falidos” como um potencial problema para o sistema internacional, já que eles poderiam abrigar terroristas e colocar em risco a paz internacional (PICCIOTTO, 2006, p. 24).

Dado o contexto da década de 1990, Jorge Nef propõe reconceituar os paradigmas de Norte/Sul (desenvolvimento) e Leste/Oeste (segurança) pelo modelo centro-periferia, baseado na idéia de vulnerabilidade mútua. Para Nef, o paradigma da segurança humana se basearia na noção de vulnerabilidade mútua, o que significaria dizer que, em um mundo interdependente, mesmo os setores mais desenvolvidos e aparentemente mais protegidos, se encontram também num estado de vulnerabilidade, enquanto outros setores sofrem de uma situação de vulnerabilidade e insegurança extrema. Nef afirma: “*mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida vulnerables*” (NEF, 1999, p.41). Assim, para Nef, o tema central da segurança humana seria a redução do risco coletivo e compartilhado das causas e circunstâncias da insegurança. Para o autor, a tese central da vulnerabilidade mútua é:

La tesis de la vulnerabilidad mutua plantea que en un sistema interpenetrado, no hay irreversibilidad de desarrollo, ni protección “garantizada” no solo en la periferia, pero que los centros, se han hecho crecientemente vulnerables en la medida que la inseguridad aumenta en al periferia (idem, p.47).

Para o autor, a segurança é a probabilidade de redução do risco e da vulnerabilidade, ou seja, a diminuição e o controle da insegurança. Esta definição enfatiza a prevenção das causas e dos tipos de inseguranças, que preocupa Nef, é aquele que afeta a grande maioria da população, especialmente os setores mais suscetíveis a uma maior vulnerabilidade e exposição de fatores de risco. Dentre alguns riscos para a vulnerabilidade, o autor cita: a epidemia de AIDS e outras ameaças para a saúde; a degradação ambiental; as crises econômicas globais; o narcotráfico; a expansão e propagação de conflitos locais; a fome; as catástrofes naturais que geram deslocamentos populacionais e o terrorismo (idem, p.42).

Mahbub ul Haq é quem pela primeira vez afirma que a segurança humana é um suplemento para o debate do desenvolvimento humano no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1994. De acordo com Anuradha Chenoy e Shahrbanou Tadjbakhsh, o conceito foi introduzido como uma “extensão natural do desenvolvimento humano no campo da segurança” no contexto das oportunidades do pós-Guerra Fria para os dividendos da paz (CHENOY;TADJBAKHS, 2009, p.98).

Os autores do Relatório do PNUD de 1994 ressaltam que a segurança humana não deve ser equiparada ao desenvolvimento humano, pois este é um conceito mais amplo, que ressalta a ampliação das oportunidades para os indivíduos. E a segurança humana seria a possibilidade das pessoas exercerem as suas opções de forma segura e livre, além de uma relativa confiança de que essas oportunidades serão perenes (PNUD, 1994, p. 26-27). Assim, poder-se-ia afirmar que a segurança humana seria capacidade de desfrutar dos benefícios do desenvolvimento humano num ambiente seguro e, o desenvolvimento humano seria um dos meios de se criar a segurança humana. Logo, essa ligação entre SH e desenvolvimento humano nos possibilitaria a relação entre as políticas de segurança humana com o Direito das Gerações Futuras e com o que Amartya Sen chama de

“liberdade sustentável”, que é definida pelo autor, como “as liberdades substantivas atuais das pessoas sem comprometer a capacidade das futuras gerações de ter as mesmas – ou até mais – liberdades (SEN, 2010, p. 65).

MacFarlane e Khong afirmam que embora a base da discussão do relatório do PNUD seja essencialista, os proponentes do relatório reconhecem que o Desenvolvimento Humano e a segurança humana têm um valor instrumental na busca para a paz. Tal qual diz o relatório: “sem a paz não pode haver desenvolvimento, mas sem desenvolvimento, a paz pode ser ameaçada” (PNUD, 1994, p. iii).

Vale destacar que uma importante contribuição para a inserção da dimensão do desenvolvimento na proposta de segurança humana são os trabalhos do economista indiano e Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen. Os estudos de Amartya Sen identificam a superação das privações como parte central do processo de desenvolvimento, como visto no seu livro intitulado “Desenvolvimento como liberdade”.

Nesta obra, o autor destaca que o desenvolvimento e a riqueza são os meios para os indivíduos conquistarem aquilo que desejam. Claro, que, segundo Amartya Sen, essa relação não é exclusiva, nem uniforme, pois, além da importância de se reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação das condições e da qualidade de vida, também é preciso entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Por isso, de acordo com o autor, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento econômicos, em termos de PNB (Produto Nacional Bruto), “sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2000a, p. 28).

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, (...). Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que

sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (idem, p. 29).

Desta forma, para Sen, o objetivo do desenvolvimento deveria ser a melhora das vidas humanas por meio da expansão de suas capacidades, tanto de ser como fazer, assim, o desenvolvimento significaria a remoção dos obstáculos que impedem a expansão das escolhas individuais, tais como: o analfabetismo, a fome, ausência de atendimento médico ou ausência de liberdades civis e políticas. Logo, as mulheres que nascem em sociedades repressoras, a criança que não vai à escola, o trabalhador escravizado, não estão privados somente do bem-estar, mas das capacidades e do potencial que os levariam a uma vida responsável e autônoma, já que esta dependeria do usufruto de certas liberdades básicas, como diz, Sen: “responsabilidade requer liberdade” (idem, p.322).

Amartya Sen destaca cinco tipos distintos de liberdade, observados numa perspectiva instrumental, são eles: as liberdades políticas; as facilidades econômicas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência e a segurança protetora. Cada uma dessas liberdades são tipos distintos de direitos e oportunidades que ajudariam a promover a capacidade geral dos indivíduos. Dessa forma, de acordo com Sen, as liberdades não seriam apenas os fins primordiais do desenvolvimento, como também os seus meios principais. E para as políticas públicas poderem promover as capacidades humanas é preciso entender a relação empírica que vincula as liberdades (idem, p.25). Sen explica:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância geral individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (idem, p.25-26).

Desta maneira, Amartya Sen procura eliminar a distinção entre “agente” e “paciente”, típica de alguns modelos economicistas de políticas públicas. Assim, ele concebe uma economia e um modelo de desenvolvimento orientados para o indivíduo, tornando-o um “agente”, pois “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (idem, p. 26). Portanto, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento proposto por Amartya Sen, procura, como um objetivo último, que os indivíduos sejam emancipados, tal qual dito no primeiro capítulo, ou nos termos do próprio Sen, que os indivíduos sejam capacitados, pois, quanto maior a sua possibilidade de escolha, maior a sua capacidade, maior a sua liberdade.

Em virtude disto, Amartya Sen insiste na necessidade de adotar a segurança humana como um instrumento para repensar o futuro e o próprio desenvolvimento. Para o autor, o desenvolvimento não se relaciona somente com o crescimento da renda per capita, mas também com a expansão das liberdades humanas e da dignidade. Sen defende que se deve redefinir as velhas instituições internacionais criadas nos anos quarenta e elaborar uma agenda de mudanças necessárias, o que deveria incluir os acordos comerciais, as leis de patentes, as iniciativas de saúde global, além de possibilitar a educação universal, disseminar a tecnologia, preservar o meio-ambiente, alterar o tratamento dado à dívida externa, investir no desarmamento e alterar a gestão dos conflitos. Enfim, uma agenda para tornar viável a segurança humana (Cf. SEN, 2000a; SEN, 2000b; FISAS, 2002).

Em termos teóricos, toda essa relação entre desenvolvimento e liberdade feita por Amartya Sen, se aproxima de uma consideração bastante interessante que Norberto Bobbio fez a respeito da possibilidade da superação da antítese clássica entre liberalismo e socialismo, no qual o primeiro prioriza os direitos de liberdade e o segundo, privilegia os direitos sociais:

(...) considero que o reconhecimento de alguns direitos sociais fundamentais seja o pressuposto ou a precondição para um efetivo exercício dos direitos de liberdade. O indivíduo instruído é mais livre do que um inculto; um indivíduo

que tem um trabalho é mais livre do que um desempregado; um homem são é mais livre do que um enfermo (BOBBIO, 2000, p. 508).

No que se refere à operacionalização das políticas de segurança humana, Nana Poku afirma que elas exigem uma desagregação dos níveis de análises (dados separados em suas partes componentes) e, portanto, mais rica e sofisticada exploração de algo muito complexo e por vezes dos impactos contraditórios da globalização sobre a experiência humana real no mundo todo. As análises de segurança mecanicista de nível estatal, que coloca o Estado no centro da análise são baseadas em jogos de soma zero, nos pressupostos de legitimidade governamental e nas fronteiras impermeáveis. A análise da segurança humana coloca o indivíduo no centro da análise, e se desagrega da ideia dos focos nacionais, o que no Sul não é forte em muitos lugares, focando na percepção e na vivência de pessoas reais e de suas comunidades (POKU, 2010, p.262).

A autora afirma que sobre a questão do desenvolvimento, o raciocínio é o mesmo. As análises ortodoxas baseadas no Estado se baseiam na renda nacional e nos dados de despesas (orçamento). Já o enfoque da segurança humana propõe uma desagregação muito maior dos dados, e uma consideração de critérios adicionais, podendo oferecer potencialmente, uma mais ampla, mais rica e mais significativa imagem da realidade das pessoas. Poku afirma que há sérias limitações das médias nacionais e das medidas de desenvolvimento, de pobreza, de disponibilidade de água e alimentos, e uma série de outros indicadores que por muito tempo se baseou nas médias per capita nacionais. Estes, muitas vezes retratam uma imagem muito parcial, que pode ser muito enganadora. A autora cita o trabalho do economista de desenvolvimento Ravi Kanbur, que destacou a importância da desagregação, usando o exemplo de Gana para mostrar que, enquanto os dados nacionais indicavam uma diminuição no índice de pobreza no período 1987-1991, a desagregação dos dados por região revelou que o índice de pobreza para todas as regiões do país piorou. Kanbur sugere ainda que a desagregação realizada ao longo das linhas de gênero, etnia, raça, etc, poderiam revelar um quadro ainda mais complexo.

Poku ressalta que a abordagem da segurança humana auxilia a pensar sobre como o global, o nacional, o local e as estruturas de forças se inter-relacionam, e sobre

quais são os impactos cumulativos sobre os indivíduos e comunidades. Diante disto a autora faz várias perguntas: qual a extensão atual do impacto da globalização na experiência de vulnerabilidade humana em todo o mundo? E como os governos, em vários níveis, irão medir os resultados? Qual é a experiência vivida da globalização e quem é responsável por isso? O que a globalização significa para a maior parte da humanidade? Com tais questões em mente, a autora propõe que pensemos nas respostas, não na perspectiva dos políticos em Washington ou em Bruxelas, nem dos membros do núcleo de trabalhadores altamente qualificados ou de pessoas integradas na economia global, mas sim, que tentemos responder a essas questões, a partir da perspectiva da maioria dos cidadãos, trabalhadores precários, dos excluídos da produção internacional e dos mais de um bilhão de pessoas que estão desempregadas (idem, p.263).

Dessa forma, como afirma Ruth Jacoby²⁴, a “liberdade do querer” e a “liberdade do medo” são indivisíveis, sendo o desenvolvimento, uma outra palavra para essas duas liberdades. Para a autora, a insegurança seria o desenvolvimento no seu sentido inverso, pois estudos empíricos mostram que a insegurança não só prejudica as perspectivas de sobrevivência, como também diminui as variáveis macroeconômicas e de qualidade de vida, particularmente para os mais pobres. Assim, para Jacoby, o desenvolvimento deveria promover a segurança e as pesquisas têm demonstrado que a ausência de desenvolvimento econômico e social estaria relacionada com a “falência” do Estado, com a violência e conflito. Logo, estas interligações significariam que as estratégias para uma redução efetiva da pobreza deve ser a parte central dos esforços para se alcançar um mundo mais seguro e vice-versa (JACOBY, 2006, p.03).

²⁴ Ruth Jacoby foi Diretora-geral da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Ministra das Relações Exteriores da Suécia.

2.3 – O Homem Desprotegido: a dimensão humanitária

2.3.1 – A Segurança Humana e as Intervenções Humanitárias: a soberania questionada?

O contexto da década de 1990 e as “novas ameaças” na pauta política internacional trouxeram à tona e evidenciaram as graves crises humanitárias que ocorriam no interior dos países. Ruanda, Somália, Bósnia e Haiti são alguns dos exemplos que levantaram importantes questões a respeito da defesa dos direitos humanos e da garantia da segurança humana. Desta maneira, ganha evidência nos anos 1990, o debate sobre as intervenções humanitárias. Além do contexto histórico, o próprio escopo conceitual da segurança humana questiona o status da soberania e o princípio de não-intervenção dos Estados, já que para os formuladores da SH, as ameaças são transnacionais e o esforço para combatê-las também exigiria uma coalizão internacional. Assim, um caso que exemplifica bem a inter-relação entre a segurança humana e a soberania, são as intervenções humanitárias.

Sucintamente, pode-se definir as intervenções humanitárias, como uma intervenção militar, com ou sem a aprovação do Estado, para prevenir genocídios, violações em larga-escala dos direitos humanos (incluindo a fome em massa) e as graves violações do direito internacional humanitário²⁵ (KALDOR, 2001, p. 109). A partir dessa definição, percebe-se o quão complexo, tanto na teoria, como na prática, é o tema das intervenções humanitárias, pois envolve questões como os direitos humanos e a soberania. E talvez, uma das perguntas mais problemáticas que surge dessa definição seja: é legítimo utilizar a força, num outro Estado, para defender outros cidadãos, em nome dos direitos humanos?

Os analistas de operações de paz²⁶ da ONU distinguem entre as diferentes

²⁵ Embora existam intervenções que não se utilizam da força, como as sanções econômicas, diplomáticas, etc. E também existem intervenções armadas que são solicitadas à comunidade internacional (ONU) pelo próprio Estado nacional. Contudo, neste trabalho será dado destaque às intervenções que se utilizam da força, sem a autorização do Estado, pelos problemas de ordem ética, teórica e prática que ele traz.

²⁶ Segundo Suzeley Mathias e Leandro Pepe, as operações conduzidas pela ONU podem ser de imposição da

“gerações” das operações de paz: as de “primeira geração” consistiam na observação do cessar-fogo entre as forças armadas regulares, e vingou do ano de 1948 até o fim da década de 80 (GALLARDO et all, 2006, p.53). No início da década de 1990, tem-se as operações de apoio à paz de “segunda geração” ou “multidimensionais”, que participavam da negociação dos acordos de paz. E no final da década de 1990, surgem as operações de paz de “terceira geração” ou “operações de imposição de paz”, que se utilizam da força para estabilizar os conflitos, cujo marco é a Guerra de Kosovo, em 1999 (BARANYI, 2006, p.08).

Desde as intervenções dos EUA no final de 2001, os analistas internacionais e acadêmicos discutem a possibilidade de incluir uma quarta geração de operações, chamadas pelos seus promotores de “estabilização”. A invasão do Afeganistão liderada pelos EUA após os ataques terroristas de 11/09 parece uma extensão dessa tendência em direção a uma intervenção forçada, ainda que seja distinta em determinados pontos das demais intervenções, segundo Baranyi. A intervenção no Afeganistão foi justificada por razões de auto-defesa, apoiada pelo Conselho de Segurança da ONU por supostos motivos “humanitários”. Além do que, os EUA permitiram que a ONU e as novas autoridades nacionais liderassem a reconstrução do país. Já a intervenção no Iraque, dois anos depois, foi justificada pelos EUA como uma medida preventiva de auto-defesa, jamais foi aprovada e, sequer punida pelo Conselho de Segurança da ONU e as potências ocupantes mantiveram o controle quase total da vida pública no Iraque.

Assim, essas operações de estabilização começam a ser compreendidas como as iniciativas que se iniciam como intervenções militares, que gozam de muito menos apoio multilateral, e na maior parte das vezes são ações unilaterais ou coalizões de poucos países. Nestes casos, também não há solicitação do país afetado e terminam combinando os

paz, quando as tropas são enviadas para mediar o conflito entre as partes buscando uma neutralidade que permita a instalação de um governo ainda que provisório no país em conflito; podem ser de manutenção da paz, quando há uma trégua no conflito e os capacetes azuis dirigem-se ao local para manter a trégua e assegurar a legitimidade na instalação, quando há, do novo governo; e outras missões humanitárias de paz, quando é por meio de ações instrumentais que se atende parte da população no país que está em conflito ou então afiançam a legitimidade de eleições e institucionalização de governos. É assim que se traduzem as diferentes modalidades de missões: *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peace-keeping* ou *peace-building* (MATHIAS, PEPE, 2006, p. 03). Contudo, para os objetivos desse texto, essa diferenciação entre as diversas maneiras de implementar missões com o envolvimento militar, não será considerada.

instrumentos bélicos com as ferramentas de consolidação de paz. Dessa forma, pode se observar uma tendência de transição, especialmente após o 11/09/01, de uma consolidação de paz, antes muito mais baseada em processos negociados, para operações de estabilização de caráter militar.

Outra questão que especialistas em relações internacionais levantam é sobre os Estados poderem ou não promover intervenções em outros países, sem a autorização expressa do Conselho de Segurança da ONU. Numa mesa-redonda chamada *Humanitarian Intervention After 9/11*, analistas se reuniram e tomaram posições bem distintas quanto à possibilidade de uma intervenção sem a autorização da ONU. Autores como J.L. Holzgrefe e Tom Farer afirmaram que, caso o Conselho de Segurança não consiga colocar fim às graves violações aos direitos humanos, os Estados devem intervir, mesmo sem autorização. Já Daniele Archibugi e Nicholas Wheeler consideram que todas as intervenções sem a autorização da ONU são ilegais, e se mostram extremamente preocupados com ações unilaterais, tal como ocorreu no Iraque. Assim, para eles, há a necessidade de se reestruturar e reafirmar o papel do ONU e especialmente do Conselho de Segurança (cf. WHEELER, FARER, ARCHIBUGI, BROWN, CRAWFORD, WEISS, 2005, pp. 211-251).

Por meio dessa mesa-redonda, percebe-se o quão controverso é o tema das intervenções humanitárias, especialmente para um tema caro das relações internacionais: a soberania. A soberania é uma questão clássica das relações internacionais e da ciência política. Muitos autores afirmam que a Paz de Westfalia, em 1648, na Europa, consolida a tendência de territorialização da política. Assim, com a Paz de Westfalia ganha forma o sistema de Estados territoriais, conhecido como a “ordem westfaliana”, para o qual a soberania é territorial e não existiria autoridade suprema acima dos Estados.

É claro que o conceito de soberania e a questão da inviolabilidade dos territórios é um assunto controverso e polêmico, como sugere o autor Stephen D. Krasner, que escreveu *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, em 1999. Contudo, em várias situações da política internacional, os Estados não hesitam em levantar o argumento da soberania e da inviolabilidade dos territórios quando se sentem ameaçados por outros Estados. E as intervenções humanitárias só vêm a aprofundar essa polêmica em torno da soberania e do

princípio de não-intervenção dos Estados.

A relação entre a soberania e as intervenções humanitárias é tratada por Robert Keohane, no livro *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, publicado em 2003, que foi organizado pelo próprio Keohane e por J.L Holzgrefe. Robert Keohane é professor de ciência política na Universidade de Princeton e intelectual associado com a teoria do institucionalismo neo-liberal nas relações internacionais. J.L Holzgrefe é professor visitante no departamento de ciência política da Duke University.

Este livro é fruto de uma série de conferências que ocorreram em 2001 nas seguintes instituições: *the Kenan Institute for Ethics at Duke University, the Carr Center for Human Rights Policy at Harvard University, and the Minda de Gunzberg Center for European Studies at Harvard University*. A questão central do livro é sobre que circunstâncias a intervenção humanitária não-autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas está justificada eticamente, legalmente ou politicamente, como por exemplo, o caso da intervenção da OTAN em Kosovo, em 1999. Todos os autores dos artigos apresentados no livro não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática (KEOHANE, 2003, p.01). O enfoque do livro é na análise das intervenções humanitárias no contexto dos “Estados falidos” e explora questões fundamentais da teoria moral, além dos processos de mudança no direito internacional e como as concepções de soberania estão se movendo como resultado das mudanças das normas em direitos humanos (idem, p.02).

No capítulo intitulado, *Political authority after intervention: gradations in sovereignty*, Keohane está interessado na eficácia da intervenção humanitária e para ele, as concepções tradicionais de soberania são um grande obstáculo à sua eficácia. Por isso, defende a “desvinculação” da soberania, o que, significa que a soberania doméstica deve, sempre que possível, ser mantida, mas o ideal clássico westfaliano da soberania externa – que envolve a exclusão das estruturas de autoridade externa de tomada de decisões – deve ser abandonada por muitas sociedades “problemáticas”, nas quais a intervenção é contemplada.

Keohane discute que a soberania externa cria uma situação na qual os vitoriosos ganham tudo, como um jogo de soma zero, o que só agravam o conflito. Isto torna muito

mais difícil qualquer forma de negociação, prossegue o autor, pois, para ele, as sociedades com baixa capacidade de auto-governança devem aceitar uma soberania muito limitada, que seria gradualmente aumentada, conforme elas desenvolvessem instituições eficazes para a gestão dos seus próprios conflitos. E Keohane ainda afirma que a autoridade política terá de ser institucionalizada por uma base multilateral, por um período muito longo de tempo.

Robert Keohane adota de Stephen Krasner, a sua distinção dos tipos de soberania: a soberania doméstica, a soberania interdependente, a soberania internacional legal e a soberania westfaliana. A primeira, a soberania doméstica, seria a capacidade de o Estado gerenciar as estruturas domésticas de autoridade. A segunda, a soberania interdependente, se relaciona à habilidade de um Estado em regular os fluxos através de suas fronteiras. A terceira, a soberania internacional legal, refere-se ao reconhecimento jurídico de entidades territoriais independentes, ou seja, o fato de reconhecer uma entidade como um Estado. E por último, a soberania westfaliana, remete-se à noção tradicional de soberania, que exclui as estruturas de autoridade externa dos processos de decisão do Estado (KEOHANE, 2005, pp.284-285).

Para Keohane, estas distinções servem para mostrar que esses tipos de soberania existem e não caminham juntas necessariamente, mas, ao contrário, elas podem ser separadas. Segundo o autor, o ponto é que contemporaneamente, no geral, há gradações para a soberania externa. Os Estados não aceitam apenas ajudas específicas, baseadas em tratados de limitação à sua liberdade de ação legal; eles também não aceitam procedimentos que possam limitar a sua liberdade de ação futura, em formas que não são totalmente especificadas anteriormente. Estes acordos variam em seu grau de “intromissão”. Logo, a soberania é uma variável e não uma constante, e a possibilidade de intervenções humanitárias certamente limitam a soberania externa, uma vez que impõe estruturas de autoridade externa, mas isto, de acordo com Keohane, pode ser uma condição necessária para o restabelecimento da soberania nacional.

Keohane também aponta no seu texto que as limitações à soberania não são desejáveis apenas para as sociedades “problemáticas”. Para isto, o autor cita o exemplo de sucesso da União Européia, no qual os Estados aceitaram uma visão de soberania

compartilhada, sujeitas à supremacia do direito europeu. O caso da União Européia ilustra, segundo o autor, um ponto importante: que a criação de instituições de governança efetiva é muito mais fácil em regiões com uma “boa vizinhança”, ou seja, em regiões de países pacíficos e democráticos.

O autor acrescenta que o impacto da vizinhança é importante para desenvolver esforços para apoiar os países em áreas “problemáticas”, porém com relativa boa governança, assim, uma boa vizinhança ajudaria a criar uma base para se expandir gradualmente. Keohane conclui que o envolvimento sustentado após uma intervenção é necessário para que uma intervenção seja eficaz, enfatizando a importância das ações pós-intervenção, principalmente aquelas de reconstruções econômicas e políticas para que as intervenções militares tenham sucesso.

Segundo Keohane, a utilização e a ampliação dos processos de reconstrução dos Estados é uma recomendação do documento a “Responsabilidade de Proteger”, da Comissão Internacional de Intervenção e Estados soberanos, famoso por sugerir uma reinterpretação do conceito de soberania. Este documento afirma que se deve mudar a ênfase da “soberania como controle para soberania como responsabilidade”, assim, se os Estados falham em garantir condições mínimas para a sua população, a comunidade internacional deveria assumir essa responsabilidade. Entretanto, apesar de concordar com o documento, Keohane afirma que o seu argumento sobre a soberania é muito mais radical do que sugere a Comissão Internacional.

Para Keohane algumas das questões mais graves da crise política e institucional em matéria de intervenção humanitária surgem após a intervenção militar ao se verificar se ela foi bem sucedida em parar a violência em grande escala. E segundo ele, a adesão às noções unitárias de soberania, que muitas vezes são meramente nominais e hipócritas, podem prejudicar inovações institucionais que consolidariam as realizações de curto prazo das intervenções e criariam as condições para uma paz e segurança sustentáveis.

Assim, para Keohane, soluções eficazes para os problemas que surgem após a intervenção exigem uma reconceitualização da soberania, que deve ser vista como um conceito multidimensional, e o ideário westfaliano da total autonomia dos Estados deveria ser descartado, de modo que a autoridade nacional estável e as relações pacíficas entre os

países sejam restauradas. Keohane ressalta, por fim, que a divisão dos elementos da soberania não implica no seu descrédito, muito pelo contrário, dividindo-a em seus componentes, seria possível formar novos arranjos institucionais adequados à realidade política da região que sofre a intervenção.

Num panorama geral do livro, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, pode-se observar uma forte tendência liberal. Há uma grande defesa dos direitos humanos, mesmo que seja necessária uma intervenção humanitária, seja ela autorizada ou não. Dessa maneira, para os autores do livro, a soberania é um valor instrumental, útil em algumas condições, mas não uma condição inabalável, principalmente, quando há riscos à vida humana. Assim, a omissão teria consequências mais graves do que a atuação, como por exemplo, a ausência de intervenção para impedir o genocídio em Ruanda, em 1994.

Outro texto importante que se preocupa com a eficácia das intervenções humanitárias é o livro escrito, por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations*, publicado em 2006. Michael W. Doyle é professor de relações internacionais na Universidade da Columbia, autor conhecido como um teórico da paz liberal-democrática, famoso pelo seu livro *Liberalism and World Politics* e, atualmente, também se dedica a avaliar processos de paz da ONU. Nicholas Sambanis é professor de ciência política da Universidade de Yale e investiga questões sobre conflitos civis, a interação do desenvolvimento econômico, as instituições políticas e a guerra civil, e também os usos das organizações internacionais para prevenir ou resolver a violência política em grande escala.

O livro examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização, analisando estatisticamente todas as guerras civis de 1945 a 1999. Michael Doyle e Nicholas Sambanis argumentam que cada missão tem de ser projetada para se encaixar no conflito, com a autoridade e os recursos adequados. As missões da ONU podem ser eficazes ao apoiar novos atores comprometidos com a paz e com, a construção de instituições governamentais, acompanhando e fiscalizando a execução dos acordos de paz. Mas, os autores concluem que não é bom a

ONU intervir em guerras em curso. Se o conflito é controlado por *spoilers* ou se as partes não estão prontas para fazer a paz, a ONU não pode desempenhar um papel de aplicação efetiva. Pode, no entanto, oferecer os seus conhecimentos técnicos em operações de paz multidimensionais para acompanhar a execução de missões realizadas por Estados ou organizações regionais, como a OTAN. Os autores constataam que as missões da ONU são mais eficazes nos primeiros anos após o fim da guerra, e que o desenvolvimento econômico é a melhor maneira de diminuir o risco de novos combates a longo prazo. Além disso, o livro discute que o papel da ONU no lançamento de projetos de desenvolvimento após a guerra civil deve ser ampliado.

Os autores, para compreenderem o trabalho das missões de paz, propõem a formulação de uma nova teoria, que chamam de teoria do triângulo do *peacebuilding*. Este triângulo, de acordo com Doyle e Sambanis, é formado por três fatores – capacidades locais (indicadores de desenvolvimento econômico), capacidades internacionais (presença de missões de paz da ONU e ajuda econômica externa) e hostilidade (número de mortos, tipos de guerras, número de facções). A relação destes três fatores determina a possibilidade de sucesso dos processos pós-guerras. Resumidamente, estes três fatores se relacionam da seguinte forma:

- 1) quando maior for a capacidade internacional, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a hostilidade e as capacidades locais.
- 2) quando maior a hostilidade, menor a probabilidade de sucesso do *peacebuilding* dada a capacidade internacional e a capacidade local.
- 3) quanto maior a capacidade local, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a capacidade internacional e a hostilidade.

Os autores concluem que a análise dos conflitos civis confirma a percepção de base do triângulo de *peacebuilding* e, portanto, aponta para uma contribuição positiva das operações de paz da ONU em transições de pós-guerra civil. Quanto maior a hostilidade – medida em termos de mortos, feridos e refugiados e menor a capacidade local – medida em

termos de uma economia subdesenvolvida e sem diversificação, maior devem ser as capacidades internacionais para aumentar a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*.

O triângulo proposto pelos autores, também fornece uma base empírica para apoiar uma distinção conceitual entre a *peacebuilding* compreendida, de forma limitada, como a ausência de guerra e os padrões mais exigentes de *peacebuilding* – paz positiva. As missões de paz da ONU, particularmente, os *peacekeepings* multidimensionais têm contribuído de forma duradoura e positiva para a paz que se estende para além do curto prazo. Os benefícios das missões de paz da ONU sobre a prevenção da recorrência da guerra parecem ocorrer através do desenvolvimento institucional, que as missões da ONU promovem no período imediato pós-guerra.

Os efeitos das missões da ONU se fazem sentir para além do prazo inicial de dois anos, mas eles são mais fortes na fase inicial do pós-guerra. Segundo a análise dos autores, para ter maior chance de sucesso, as intervenções de paz devem acontecer rapidamente, pois aquelas que ocorreram logo após o fim da guerra têm maior probabilidade de uma paz mais estável a longo prazo. Outra conclusão interessante dos autores é que as missões mais longas ou mais tropas da ONU não são necessariamente a solução. Esses recursos devem ser combinados com um mandato adequado e, se isso for feito, em seguida, a ONU pode ter uma influência positiva. Assim, de acordo com os autores, não é a quantidade de tropas ou a duração das missões que garantem o sucesso dos processos de pós-guerra, mas sim, um mandato adequado à realidade da região em conflito.

Uma lacuna das intervenções da ONU é de que não são adequadamente focalizadas na relação entre a reconstrução econômica, o desenvolvimento e a paz. Os autores apontam que as capacidades locais são importantes para alcançar a paz negativa (ausência de guerra), tanto no curto como no longo prazo. Já as missões de paz da ONU podem até expandir a participação política, porém não têm conseguido iniciar um processo de auto-sustentação do crescimento econômico. O crescimento econômico é fundamental no apoio aos incentivos para a paz (particularmente, negativa) e contribui para evitar a guerra, mesmo na ausência de extensas capacidades internacionais. Além de ser um determinante importante de uma paz duradoura, o crescimento econômico e uma redução nos níveis de pobreza são determinantes de uma democracia sustentável. Assim, reduzir o

fosso entre a política de manutenção da paz e a assistência no desenvolvimento, com ênfase na transformação estrutural, é uma boa estratégia de consolidação da paz. Os autores sugerem que as missões de *peacebuilding* das Nações Unidas se beneficiariam ao adicionar políticas econômicas nas suas operações, e isto é um fator decisivo para resolver essa lacuna das operações de paz.

Portanto, de acordo com os autores apresentados acima, as intervenções humanitárias seriam necessárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções. Os autores, apesar de trabalharem os seus argumentos de forma diferente – Robert Keohane discute teoricamente o conceito de soberania e a sua relação com as intervenções e Michael Doyle e Nicholas Sambanis analisam as missões de paz e os fatores que podem garantir o seu sucesso – apresentam as mesmas conclusões: de que não basta por um fim no conflito, é preciso garantir que eles não ocorram novamente e a melhor maneira para se garantir isso, é investir na construção de instituições políticas fortes e na estabilidade econômica.

A partir desses dois textos, algumas questões sobre intervenções humanitárias podem ser discutidas, dentre elas: em que condições há o uso da força nas intervenções humanitárias? Quais elementos justificam o uso da força? Intervenções ocorrem em momentos de graves violações aos direitos humanos, mas o que determina a gravidade das violações dos direitos humanos? Enfim, o que é uma emergência humanitária? E quando deve ser feita uma intervenção?

Todas essas questões giram em torno da problemática dos direitos humanos, afinal os direitos humanos são um importante fator para a autorização de uma intervenção. Os direitos humanos aparecem no cenário internacional como uma bússola moral, assim a violação dos direitos humanos está além das questões jurídicas, política e estatais. Os direitos humanos implicam em questões morais e por isso, os abusos aos direitos humanos mobilizam fortemente a comunidade internacional.

Contudo, apesar das questões morais e do forte conteúdo normativo que os direitos humanos mobilizam, as intervenções humanitárias não são um consenso e vários problemas preocupam durante a sua execução e eficácia. Uns dos problemas mais discutidos é a seletividade das intervenções.

A ausência de clareza do que é uma emergência humanitária pode gerar situações de seletividade das intervenções, afinal essas missões dependem da aprovação do Conselho de Segurança da ONU, embora haja casos de intervenção que ocorreram sem autorização da ONU, como o caso da invasão do Iraque, em 2003, pelos Estados Unidos, que se utilizou da terminologia de intervenção humanitária. As situações ficam sujeitas à seletividade dos atores envolvidos, o que cria um espaço muito grande para cálculos estratégicos e políticos. Além do que, atualmente, as intervenções humanitárias são muito mais reativas do que preventivas, quando, na verdade, o que deveria ocorrer era justamente o contrário, as intervenções humanitárias deveriam agir como um mecanismo dissuasório de conflitos internos.

Assim, o fato das intervenções humanitárias serem reativas e padecerem da seletividade dos agentes envolvidos, levam a situações nas quais há uma forte resposta internacional, enquanto outras são veemente ignoradas. Ruanda e Darfur são exemplos de que as intervenções humanitárias não estão pautadas inteiramente nos direitos humanos e que os interesses dos grandes países – que não querem perder dinheiro, nem soldados em missões sem interesses econômicos – ainda é um ponto crucial na decisão de intervir. O que leva a uma pergunta fundamental: Por que algumas situações de violações de direitos humanos merecem a atenção das organizações internacionais e dos Estados e outras não, apesar de todas elas terem algo em comum: o sofrimento humano? Resolver a questão da seletividade e tornar as intervenções humanitárias um mecanismo de prevenção de conflitos, é hoje um grande desafio para as organizações internacionais, e a solução desses problemas poderia fazer com que as intervenções humanitárias, sejam mais humanitárias (GIANNINI, 2008, p. 188-191).

Considerações do Segundo Capítulo

Neste capítulo, buscou-se apresentar o conceito de segurança humana e, por meio dos seus aspectos principais – “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”, a sua inter-relação com os temas de desenvolvimento e soberania, esta através do debate das intervenções humanitárias.

Conforme discutido ao longo deste capítulo, uma das características que talvez seja predominante no debate sobre o conceito de segurança humana é justamente, a sua imprecisão e abrangência. Contudo, tal como destaca José Pureza (2009), a discussão sobre a segurança humana possui um eixo alicerçado em três causas principais.

A primeira causa seria conseguir estabelecer políticas que possam garantir bem-estar e dignidade aos seres humanos, apesar das tensões entre os Estados e indivíduos. Desta forma, para Pureza, a segurança humana representaria um arcabouço conceitual demonstrativa da periferia “como o lugar de falha da modernidade”, no seu sentido institucional e jurídico. Assim, a construção do conceito de segurança humana está enraizada no discurso que estabelece “relações de causalidade entre subdesenvolvimento, má governança, insegurança e violência comunitária”, ou seja, os problemas advindos da vulnerabilidade estariam interconectados com os problemas de segurança. Portanto, a dimensão do *freedom from want* seria vista “como requisito de continuidade entre a segurança individual e as seguranças nacionais e internacionais” (PUREZA, 2009, p. 29).

A segunda causa é que a segurança humana seria uma projeção, no campo da segurança, da credibilidade obtida pelo regime internacional de direitos humanos, o que pode ter legitimado a compreensão da soberania baseada no princípio da responsabilidade de proteger (idem, p.29). Assim, em nome da proteção dos indivíduos, a dimensão do *freedom from fear* se relaciona com a garantia de sobrevivência a esta e às gerações futuras, independente de religião, gênero ou etnia, assegurada pelos Estados ou pela comunidade internacional.

E, finalmente, para Pureza, a terceira causa seria a prevenção da insegurança estrutural, uma clara influência dos estudos de paz. Dessa maneira, os formuladores da

segurança humana incorporaram a discussão sobre a violência estrutural, proposta por Johan Galtung. Assim, a segurança humana agregou a orientação preventiva que se traduziu “no combate às causas profundas da insegurança antes que estas deflagrem em violência, o que torna a prevenção de expressões de violência estrutural e de violência cultural ingrediente essencial da segurança humana” (*grifo nosso*, idem, p. 29-30).

Portanto, a base da segurança humana seria a proteção dos indivíduos, tanto da violência física, como das condições de vulnerabilidade, que emergem dos contextos de desigualdade socioeconômica. E são essas características que nos levam a crer, que a proposta da segurança humana, inicialmente foi concebida, como um discurso e uma tentativa de se levar ações políticas para a periferia.

Por fim, vale a pena destacar que embora a formulação da segurança humana seja uma proposta institucional do PNUD, dois grandes intelectuais e economistas participaram e colaboraram ativamente no interior do PNUD para o desenvolvimento do conceito de segurança humana, são eles: Mahbub ul Haq e Amartya Sen. Mahbub ul Haq foi um renomado economista paquistanês e os seus trabalhos se destacaram pela formulação do conceito de desenvolvimento humano, como apontado no capítulo 1. Ele e o seu amigo, Amartya Sen, economista indiano, formularam o IDH, enunciado no relatório do PNUD, de 1993 e, no ano seguinte, apresentaram a segurança humana. A participação ativa desses dois economistas, juntamente com os seus trabalhos intelectuais - marcadamente dirigidos às periferias - pode explicar o grande peso dado à dimensão do desenvolvimento na proposta de segurança humana.

No próximo capítulo, serão apresentadas duas atuações políticas que se inspiram e mobilizam o conceito de segurança humana. Mantendo as duas dimensões de análise proposta nesse capítulo – desenvolvimento e proteção – cada uma dessas políticas se propõe a operacionalizar a SH e acabam por dar mais peso a uma dessas faces.

CAPÍTULO 03: POLÍTICAS INTERNACIONAIS E A SEGURANÇA HUMANA

Desde a formulação da segurança humana pelo PNUD, este conceito foi mobilizado e operacionalizado por diversos atores, como: Estados, acadêmicos, movimentos sociais, ONGs, organizações internacionais, dentre outros. No caso dos Estados, os que mais se destacam em mobilizar a segurança humana, especialmente, em suas políticas externas, são: o Canadá, a Noruega e o Japão. Estes governos associaram a Segurança humana com as questões que ganharam proeminência nos anos 1990: os direitos humanos, o direito internacional humanitário e o desenvolvimento sócio-econômico baseado na equidade (BUZAN; HANSEN, 2009, p.204).

Com esse grande número de instituições e Estados utilizando a segurança humana, já existem iniciativas políticas concretas no cenário internacional inspiradas, particularmente em dois relatórios internacionais que concentram o debate sobre a operacionalização da segurança humana, são eles: *A Segurança humana, Agora*, da Comissão de Segurança humana, publicado em 2003; e a *Responsabilidade de Proteger*, da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado, de 2001. Essas comissões foram encabeçadas, respectivamente, pelo Japão e Canadá, que ao final da publicação dos relatórios se comprometeram a utilizá-los como inspiradores e condutores de suas políticas externas.

Com base nos países patrocinadores dessas comissões, neste capítulo serão apresentadas duas políticas internacionais que se mobilizaram o conceito de segurança Humana: o Fundo Fiduciário para a Segurança Humana, criado pelo Japão e a Rede de Segurança Humana, encabeçado pelo Canadá. Esses países e as políticas foram selecionados porque cada uma representa uma face da análise do conceito de segurança humana, exposta até então, por este trabalho: o desenvolvimento (*freedom from want*) e a proteção (*freedom from fear*). Ao final da apresentação dessas políticas, neste capítulo, também será apontado alguns problemas conceituais e práticos que decorrem da proposta de segurança humana.

3.1 - Os debates em torno do conteúdo da Segurança Humana

Depois da proposta do PNUD, ao longo da década de 1990 foram debatidas por acadêmicos e políticos várias possibilidades de se definir o conteúdo da segurança humana. Gary King e Christopher Murray propõem, no artigo *Rethinking Human Security*, de acordo com eles, uma medida simples e mensurável de segurança humana: o número de anos da vida que um indivíduo tenha passado fora de um estado generalizado de pobreza (KING, MURRAY; 2001-02, p. 585). Já Mary Kaldor define a segurança humana como a:

defesa dos indivíduos e das comunidades em vez de segurança dos Estados e do conjunto de princípios que esclarecem as diferenças relativas às abordagens convencionais da segurança e do desenvolvimento: primazia dos direitos humanos, autoridade política legítima, multilateralismo e abordagem *bootom-up* e regional (KALDOR apud PUREZA, 2009, p. 29).

Contudo, dentre os formuladores de políticas, se destacaram duas grandes interpretações, uma denominada de “enfoque amplo” e outra de “enfoque restrito”. O primeiro enfoque se centra na definição do PNUD, que está associada à satisfação do desenvolvimento humano e de um mínimo de bem-estar nas dimensões alimentar, sanitária, ambiental, etc. Já o enfoque restrito defende que as políticas de segurança humana devem ser dirigidas à proteção diante da violência física em contextos de conflitos. Esta proposta restrita foi apresentada pelo governo do Canadá e depois adotada pela Rede de Segurança Humana²⁷, que surgiu de um acordo bilateral entre Canadá e Noruega em 1998, cujo objetivo era conformar uma associação de países com o propósito de promover um novo conceito de segurança centrado nas pessoas.

Os apoiadores do enfoque restrito criticam o enfoque amplo, por ele ser excessivamente abrangente, o que geraria uma ambigüidade e ineficácia da operacionalização da segurança humana. Assim, os defensores da proposta restrita baseiam-

²⁷ Mais detalhes sobre a Rede de Segurança Humana serão apresentados no tópico 3.3.

se em quatro argumentos principais: 1) dispor de uma definição clara e concisa; 2) possibilitar a elaboração de indicadores para medir a segurança humana; 3) converter o conceito numa ferramenta clara de análise para os pesquisadores; e 4) favorecer a sua aplicação prática em agendas políticas. E para atingir tais objetivos, o enfoque restrito de segurança humana se centraria fundamentalmente na segurança contra a violência física, particularmente em contextos de conflitos armados e crises humanitárias nos “Estados falidos” (ARMIÑO, 2007, p.74).

O governo do Canadá define a segurança humana como a segurança das pessoas contra as ameaças violentas e não-violentas. A perspectiva canadense enfatiza a “liberdade do medo” (*freedom from fear*) foi delineada pela *Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT), que foca num aumento da segurança dos indivíduos na prevenção das diversas formas de violência. O Canadá especificou as cinco grandes prioridades da política exterior: 1) Proteção de civis e redução do custo humano nos conflitos armados; 2) Suporte em operações de paz; 3) Prevenção de conflitos e reforço da comunidade internacional para prevenir e resolver os conflitos; 4) Governabilidade e responsabilidade dos setores públicos e privados, de forma a estabelecer as normas de democracia e direitos humanos e 5) Segurança pública, responsável pela construção de capacidades e instrumentos internacionais para conter o crescimento das ameaças produzidas pelo crime organizado transnacional (PEREIRA, 2006, p.87). E além dessas prioridades, o Canadá e a Rede de Segurança Humana estabelecem os três princípios-guias das ações em segurança humana (BAJPAI, 2003, p.207):

1) A comunidade internacional deve considerar a utilização de sanções, incluindo a força, se necessário.

2) As políticas de segurança nacional devem ser alteradas para abarcar a promoção dos objetivos da segurança humana. E uma nova agenda política de segurança deve abarcar a promoção de normas e instituições, como os direitos humanos e o direito dos refugiados. A declaração de Lysøen, que o Canadá ajudou a redigir, listou as dez áreas prioritárias na promoção dessas normas: a campanha contra as minas terrestres

antipessoais; o controle do comércio das armas de pequeno calibre; a proteção das crianças em conflitos armados (crianças-soldados); a promoção do direito internacional humanitário e dos direitos humanos; garantir a eficácia e a legitimidade do Tribunal Penal Internacional (TPI); evitar a exploração das crianças; a segurança pessoal das organizações de ajuda humanitária; a prevenção de conflitos; coibir o crime organizado transnacional; e angariar recursos para o desenvolvimento. Igualmente importante, são as melhorias nas capacidades de governança, tanto dos Estados, como internacionalmente. A primeira implica na democratização e a segunda, numa forma mais eficaz da estrutura da ONU.

3) Construir uma coalizão de países, organizações internacionais e ONGs, em nome da segurança humana, que promovam o desenvolvimento e ajudem a reforçar as normas acordadas.

Observando os princípios-guias da Rede de Segurança Humana, nota-se que, apesar de citar o desenvolvimento como uma das dez áreas de atuação, a predominância é para as áreas, nas quais há uma ameaça direta de violência física. Assim, pode-se deduzir que a Rede de Segurança Humana possui uma concepção de paz negativa, ou seja, paz como ausência de violência física/pessoal, nos termos de Johan Galtung.

Pode-se destacar as diferenças entre a proposta ampla de segurança humana, defendida pelo PNUD, e a concepção restrita apresentada pela Rede de Segurança Humana, na tabela abaixo.

Tabela 2 – Diferenças entre o PNUD e a Rede de Segurança Humana

	PNUD (ampla)	Rede de Segurança Humana (restrita)
Para quem é a segurança?	Primeiramente, o indivíduo.	Primeiramente, o indivíduo, mas a segurança do Estado também é importante.
Quais valores devem ser protegidos?	Segurança pessoal, bem-estar e liberdade individual.	Segurança pessoal, bem-estar e liberdade individual.
Quais são as ameaças à segurança?	Violência direta e indireta. Maior ênfase na violência indireta, especialmente nos fatores econômicos e ambientais.	Violência direta e indireta. Maior ênfase na violência direta em dois níveis – nacional/societal e internacional/global.
Com que meios pode-se garantir a segurança?	Promovendo o desenvolvimento humano: necessidades básicas mais equidade, sustentabilidade, maior democratização e participação em todos os níveis da sociedade global.	Promovendo o desenvolvimento político: normas globais e instituições (governança), mais o uso da força coletiva como o uso de sanções, se e quando necessário.

Tradução Livre: BAJPAI, 2003, p. 216.

Observa-se por meio da tabela acima, que as propostas ampla e restrita de segurança humana protegem os mesmos valores e ambas têm o foco da segurança no indivíduo. A grande diferença entre elas está nas ameaças e nos meios de se garantir a segurança. Enquanto que a proposta ampla ressalta a violência indireta como ameaça à segurança, a proposta restrita aponta para as violências diretas como maior fonte de ameaça às pessoas. E já que as ameaças são diferentes, as formas de preveni-las também são distintas. O PNUD valoriza a promoção do desenvolvimento humano como meio de prevenção da insegurança e a Rede de Segurança Humana procura investir em operações de paz, se necessário em intervenções militares e no fortalecimento de instituições internacionais para garantir a segurança.

Para Armiño, os argumentos para restringir a segurança humana têm como consequência uma profunda redução do conteúdo e do significado da proposta de segurança humana, tal como se concebeu inicialmente. Em primeiro lugar, segundo o autor, a limitação do conceito à “*freedom from fear*”, ou seja, à proteção contra a violência física, esquecendo-se da “*freedom from want*”, isto é, da segurança proporcionada pelo desenvolvimento humano, reverte uma das linhas do avanço teórico que levaram à formulação do conceito de segurança humana. Em segundo lugar, a dissociação dos elementos socioeconômicos e políticos do conceito de segurança humana, acarretaria no declínio da capacidade analítica da proposta, pois, conforme visto acima, uma das questões que servem de base para avaliar as mudanças de enfoque da segurança, era “quais são as ameaças à segurança?” e a contribuição nessa questão, estava justamente em concebê-las como muito mais do que a ausência de violência física, ao contemplar os fatores socioeconômicos e/ou ambientais que poderiam colocar em risco a sobrevivência e a dignidade humana.

Esta línea de evolución teórica lamentablemente ha quedado en gran parte olvidada por la interpretación restringida de la seguridad humana. Sin embargo, se nos antoja un tanto contradictorio aceptar el cuestionamiento del quién pero marcar tales límites al cuestionamiento de qué. En efecto, si asumimos que el eje de la seguridad es la persona, ¿cómo ignorar que, para ella y para su subsistencia con dignidad, tan lesivas y amenazantes como la violencia física pueden ser la

exposición a epidemias infecciosas, la hambruna, la miseria o las crisis medioambientales? (ARMIÑO, 2007, p.74).

Além do que, para o autor, o cenário internacional pós-Guerra-Fria indica que tanto as causas como as conseqüências dos conflitos civis e das crises humanitárias, estão relacionadas com fatores como a pobreza, regimes políticos, epidemias ou crises ambientais. E nesse contexto, a segurança das pessoas não estaria ameaçada somente pela violência armada, mas por todos esses fatores, numa inter-relação mútua, assim, “(...) *el enfoque restringido no es capaz de captar el carácter complejo, sistémico y multidimensional de estas realidades, ni de proponer un paradigma de auténtica seguridad para las personas que las sufren*” (ARMIÑO, 2007, p.75).

Porém, essa amplitude de ameaças à segurança dos indivíduos, geraria problemas conceituais e práticos à segurança humana, dentre eles: existiria uma prioridade entre as dimensões da segurança humana? A segurança humana tem um elemento político específico? Qual é a identidade do conceito? Como operacionalizar a segurança humana? Essas dúvidas e questões são fruto da própria natureza oficial do conceito, além do que, os próprios países não estão interessados em precisar conceitualmente a segurança humana. Roland Paris afirma que o fato do conceito de segurança humana ser vago e, há muitos que defendem essa imprecisão, está no fato de que isto aumenta a possibilidade de coalizão dos atores em nome de uma agenda comum. Uma rígida precisão conceitual poderia fazer com que o conceito de Segurança humana perdesse a sua força de atuação política, segundo o autor (PARIS, 2001, p.95-96).

A perspectiva da segurança humana teria o mérito de trazer à discussão a segurança dos indivíduos e o papel do Estado e da comunidade internacional para garantir e efetivar essa segurança. Isto é um avanço considerável no debate da Teoria das Relações Internacionais e nos estudos de segurança, pois por muito tempo, o indivíduo foi silenciado e marginalizado dos estudos internacionalistas.

Ao colocar os pobres, os desfavorecidos, os sem-voz e os sem-poder no centro da agenda de segurança, o discurso da Segurança humana reconhece que, para a maioria das pessoas do mundo, preocupações aparentemente “marginais” e “esotéricas” – como a segurança ambiental, a segurança alimentar e a segurança econômica – são muito mais reais e imediatas ameaças à sua sobrevivência diária do que as guerras interestatais (POKU, 2010, p.262).

Portanto, os debates em torno do conteúdo da segurança humana lidam com aspectos importantes de uma discussão clássica dos estudos de segurança: a ampliação ou o estreitamento do conceito de segurança. Os “expansionistas” destacam as conseqüências políticas de privilegiar a segurança do Estado à custa das pessoas marginalizadas ameaçadas pela pobreza e/ou pela perseguição do seu próprio Estado. Já os defensores de uma concepção estreita apontam para a necessidade do conceito de segurança ter argumentos acadêmicos distintos dos argumentos dos formuladores de políticas, porque, assim, existiria um guia de prioridades políticas.

O que haveria de distinto no debate da segurança humana é o fato de ser um conceito oficial, proposto pelo PNUD, já que não é uma produção acadêmica, pois está localizada nos organismos internacionais. Dessa maneira, o conceito de segurança humana se confundiria ou se misturaria com um plano de ação política da ONU, dirigida principalmente aos países de periferia. Logo, a segurança humana é um conceito operacional que articularia uma agenda muito ampla, que simultaneamente abarcaria uma diversidade de atores políticos que buscariam apoiar as questões de desenvolvimento e as políticas externas humanitárias (BUZAN; HANSEN, 2009, p.205). Assim, as duas dimensões da SH – *freedom from want* e *freedom from fear* – não seriam faces que se excluem e politicamente, não deveria haver privilégios ou sobreposição das ações públicas, em nome de um ou de outro lado. Em tese, as políticas públicas formuladas sob a justificativa da segurança humana deveriam equilibrar cada uma das dimensões.

Há de se ressaltar que, embora inicialmente a formulação da SH seja, em sua maior parte, elaborada e inspirada nos trabalhos de Amartya Sen e Mahbub ul Haq, intelectuais da periferia para uma ação política na periferia. Contudo, posteriormente, quem articula e mobiliza o conceito da SH, são em sua maior parte, os países mais ricos, como o

Japão, Canadá e os países da União Européia, com os mais diversos interesses e motivações nas suas atuações nos países mais pobres. Respeitando as categorias de análise deste trabalho – desenvolvimento e proteção – abaixo apresentaremos duas políticas internacionais que representam cada uma dessas categorias.

3.2 – Japão: o desenvolvimentista

Desde o lançamento do conceito de segurança humana, em 1994, o Japão, por meio do seu ministério de relações exteriores, vem demonstrando o interesse de endossar a segurança humana como um conceito de cooperação internacional para o século XXI. Uma das primeiras referências do conceito de segurança humana nos documentos oficiais do governo japonês foi dada pelo Primeiro-Ministro Tomiichi Murayama, em 1995, que afirmou:

o novo conceito de segurança humana para além da segurança nacional, emergiu como um grande desafio para as Nações Unidas. Este conceito, que engloba o respeito pelos direitos humanos de cada cidadão na Terra e proteção de cada um de nós de pobreza, doença, ignorância, opressão e violência, está em consonância com os meus próprios princípios políticos (apud MATA, 2007, p. 06).

Três anos depois, o Primeiro-Ministro Obuchi Keizo declarou que o conceito de segurança humana seria o elemento-chave da política externa japonesa. Em março de 1999, o Japão e a Secretaria das Nações Unidas lançaram o Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana - *United Nations Trust Fund for Human Security* – (UNTFHS). Este Fundo, que inicialmente não tinha um enquadramento conceitual claro, destinou a maioria dos financiamentos para as questões de desenvolvimento, tais como, saúde, educação, agricultura e desenvolvimento de infra-estruturas de pequena escala. O governo japonês é um dos maiores financiadores deste Fundo, até agosto de 2009 foram

desembolsados U\$ 312 milhões de dólares, num total de 195 projetos²⁸.

Na Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em 2000, Kofi Annan, na época, Secretário-Geral da ONU, conclamou a comunidade internacional para promover o duplo objetivo da Segurança: “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”. Como uma resposta a Kofi Annan, em janeiro de 2001, foi anunciada a criação da Comissão de Segurança Humana (CSH), com o apoio do governo japonês, co-dirigida por Sadako Ogata²⁹ e por Amartya Sen. Um dos objetivos da CSH era promover e desenvolver o conceito de Segurança Humana como uma ferramenta operacional para os políticos.

Dois anos depois, a CSH apresentou o seu relatório final para Kofi Annan, intitulado Segurança Humana Agora (*Human Security Now*). Neste relatório se afirma:

Garantir a segurança humana significa proteger as liberdades vitais. Significa proteger as pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações. Significa também criar sistemas que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência. A segurança humana liga diferentes tipos de liberdades: a liberdade de viver sem necessidades nem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais³⁰.

Para atingir os objetivos da segurança humana, de acordo com a Comissão, são necessárias duas estratégias gerais: empoderamento (*empowerment*) e proteção das pessoas. O empoderamento permitiria que as pessoas realizassem as suas potencialidades e participarem ativamente nas tomadas de decisões. E a proteção defenderia as pessoas dos perigos, exigindo um esforço conjunto na elaboração de normas, processos e instituições que se preocupem com as questões de insegurança. Dessa forma, essas duas estratégias são

²⁸ Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Japão – The Trust Fund for Human Security, agosto/2009. Disponível em: http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf. Acesso: 05/01/2011.

²⁹ Sadako Ogata é ex-Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados.

³⁰ Relatório Segurança humana Agora, p.01. Disponível em: http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_portuguese.pdf. Acesso: 19/12/2010.

interdependentes e reforçam-se mutuamente, sendo ambas necessárias³¹.

O relatório destaca que o Estado é o principal responsável pela segurança, contudo, como os problemas atuais são mais complexos, vários atores novos deveriam desempenhar um papel nesta situação. Ressalta-se também, que a promoção dos princípios democráticos seria um passo fundamental para se alcançar a segurança humana e o desenvolvimento humano. Isto permitiria que as pessoas participassem da governança e “que façam ouvir as suas vozes”, o que exigiria a criação de instituições sólidas, a consolidação do estado de direito e o empoderamento das pessoas³². Dessa forma, a CSH propõe as seguintes recomendações³³:

1. Proteger as pessoas expostas a conflitos violentos.
2. Proteger as pessoas da proliferação de armas.
3. Apoiar a segurança dos migrantes, dos refugiados e dos deslocados internos.
4. Criação de fundos para a segurança humana em situações posteriores a conflitos.
5. Incentivar um comércio e um mercado justos em benefício dos que sofrem de pobreza extrema.
6. Tentar proporcionar níveis de vida mínimos em toda a parte.
7. Atribuir uma elevada prioridade ao acesso de todos aos cuidados de saúde básicos.
8. Elaborar um regime mundial eficaz e equitativo de direitos de patente.
9. Empoderar todas as pessoas assegurando o ensino básico universal.
10. Definir uma identidade humana mundial, respeitando, ao mesmo tempo, a liberdade dos indivíduos.

Com base nesse relatório, o governo japonês adere às suas prioridades em

³¹ idem, p.01.

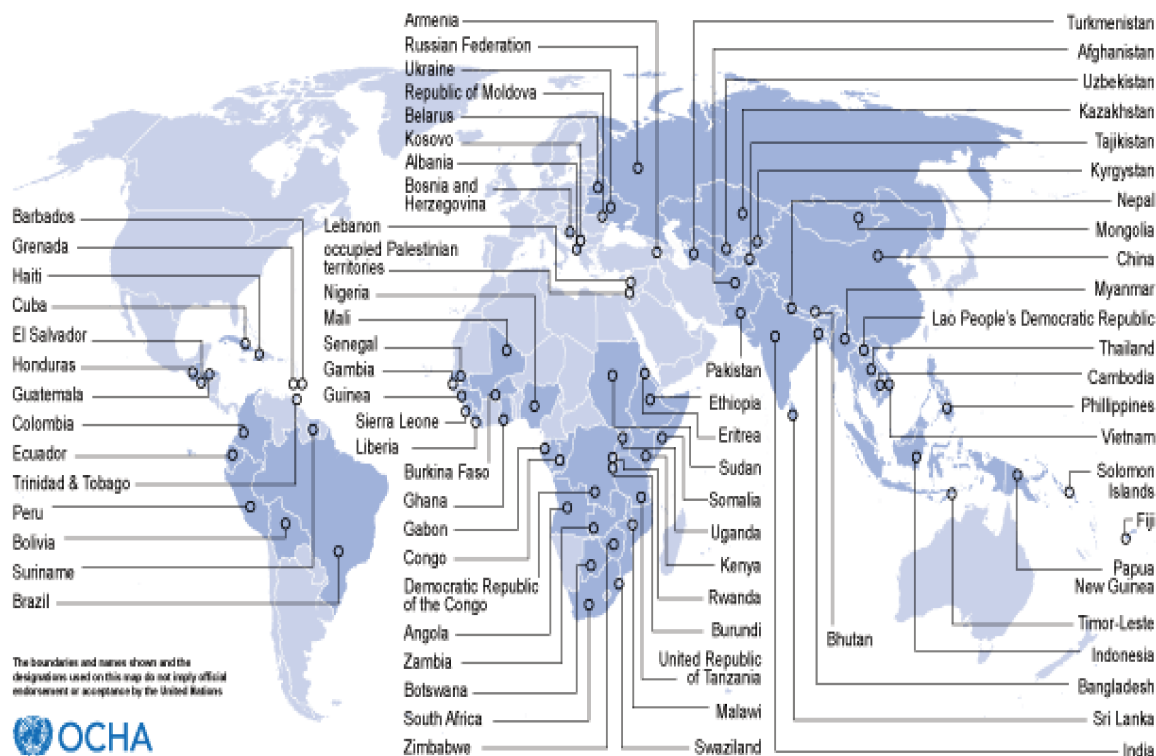
³² idem, p. 01.

³³ idem, p. 04.

políticas de segurança humana, vinculando-se a uma definição mais ampla de segurança humana ao priorizar as políticas destinadas à diminuição das vulnerabilidades, enfim, promovendo a dimensão do “*freedom from want*”. Além do que, as iniciativas do Japão se aproximam dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) propostos pela ONU. Aqui, vale destacar, que a iniciativa japonesa de promover a segurança humana também surge como uma resposta à crise econômica asiática do final da década de 1990 e talvez, por esse motivo, a política de segurança humana japonesa priorize a “*freedom from want*” (AKIYAMA, 2004, p. 259-260).

Voltando para as atividades relativas ao Fundo Fiduciário, observa-se que ele patrocina projetos em diversas áreas, como a segurança alimentar para camponeses do Timor Leste e pescadores da região Sul do Sudão; a segurança na área de saúde no Tajiquistão e na Mongólia; e a reconstrução de escolas em Kosovo (KRAUSE, 2005, p.23). Em 2005, mais de 20 agências da ONU já solicitavam recursos para os seus projetos, que abrangiam desde a redução da pobreza, empoderamento das mulheres a projetos para dependentes de drogas, em países como o Afeganistão, Sri Lanka, Sudão, Haiti, etc. Abaixo segue um mapa da UNTFHS que apontam os países que possuem projetos financiados pelo Fundo.

Projetos da UNTFHS no mundo



Fonte: Site da UNTFHS³⁴

No Brasil, o Japão há vários anos faz doações para projetos comunitários e de segurança humana. O Japão tem conduzido no Brasil diversos projetos diretamente voltados ao desenvolvimento de comunidades locais. Em 2008, a ONU e o Japão, anunciaram o lançamento do projeto “São Paulo: Segurança humana”, que investirá 3 milhões de dólares para melhorar, a longo prazo, a segurança humana na cidade de São Paulo, através de ações humanitárias em escolas públicas, serviços sanitários e comunidades. O projeto trabalha com um conceito ampliado de violência que não se restringe à criminalidade e sim ao direito de acesso à rede de proteção social, à educação e

³⁴ Disponível em: <http://ochaonline.un.org/TrustFund/UNTFHSAroundtheworld/tabid/2231/Default.aspx>. Acesso em 04/01/2011.

à saúde³⁵. Este projeto propõe uma integração entre a Subprefeitura de Itaquera, três Secretarias Municipais de São Paulo: Saúde, Educação e Assistência Social e com quatro agências da ONU: OPAS/OMS³⁶, UNICEF, UNESCO e UNFPA³⁷. Entre as principais ações destacam-se a promoção e proteção do aleitamento materno, humanização e qualificação do atendimento ao adolescente, e a criação da rede de enfrentamento da violência.

De acordo com Tan Hsien-Li, o Japão tem um papel de liderança na promoção dos princípios da segurança humana, especialmente por meio de suas doações financeiras e iniciativas no âmbito da ONU e nos níveis nacionais. Porém, além dessa participação no UNTFHS, o Japão também poderia estar se utilizando do discurso da segurança humana na sua política externa para alcançar os seus interesses estratégicos, especialmente pelo seu empenho na ASEAN³⁸ a fim de reforçar a sua presença Ásia Oriental. Dessa forma, os quadros tradicionais da JICA³⁹ vêm traduzindo as suas estruturas de assistência bilateral para uma estrutura de envolvimento regional adequados aos pressupostos da segurança humana (HSIEN-LI, 2010, p. 179).

Outro interesse estratégico do governo japonês, com um caráter mais global, é a ambição do país de se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. E a promoção de políticas de SH, pode ter sido vista como uma “janela de oportunidades” na busca de atingir a sua ambição no CSNU e de um reconhecimento de liderança internacional. O apoio do Japão à criação da Comissão de Segurança Humana e ao Fundo Fiduciário foram alguns dos passos dados pelo governo que o possibilitariam ganhar destaque no cenário político internacional. De acordo com Edström, ao colocar a CSH e o UNTFHS, sob a égide das Nações Unidas, o Japão pode ter assinalado que a promoção da SH deve ser vista num contexto global e multilateral. Assim, para o autor, na medida em

³⁵ Fonte: <http://www.brasilia.unesco.org/noticias/ultimas/representante-japones-visita-projeto-de-seguranca-humana-em-sp>

³⁶ OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde/OMS – Organização Mundial de Saúde.

³⁷ UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas.

³⁸ Associação das Nações do Sudeste Asiático.

³⁹ Agência Japonesa de Cooperação Internacional.

que o Japão constrói e apóia os esforços do PNUD para estabelecer a SH como um aspecto-chave da segurança internacional, o país tentaria influenciar as regras que orientam a comunidade internacional e estaria conscientemente se esforçando para demonstrar que país tem o que dizer para agir com liderança no cenário internacional, ou seja, que o Japão teria idéias próprias sobre como as relações internacionais deveriam ser conduzidas (EDSTRÖM, 2009, p. 228).

Pode-se imaginar também que a prioridade do Japão por políticas de desenvolvimento, seja decorrente justamente do fato de que o Japão teria muito pouco a oferecer no campo militar. Desde o fim da 2ª GM, a militarização do Japão foi restringida constitucionalmente, sendo redigida pelas forças de ocupação estadunidenses e que proibiram a participação do país em programas de defesa coletiva e em qualquer conflito armado, especialmente pelo artigo 9º: "O povo japonês renuncia para sempre à guerra, como direito soberano da nação, e à ameaça ou ao uso da força como meio de resolver disputas internacionais". Desde então, as forças armadas do país eram controladas por uma Agência de Defesa e as suas forças, são chamadas de Forças de Autodefesa. Contudo, só a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 que o Japão tenta promover algumas reformas à sua Constituição. Algumas das mudanças já alcançadas foram a substituição da Agência de Defesa por um Ministério de Defesa e o envio de tropas japonesas, em caráter de missão humanitária, para a ocupação do Iraque. Desta forma, pode-se aventar a hipótese de que os impedimentos constitucionais do Japão, também podem ter contribuído para a pouca ênfase num caráter mais intervencionista de suas políticas de segurança humana.

Juliano Aragusuku explica que as motivações e os interesses da promoção da segurança humana pelo Japão não são, até o momento, tão claros. Mas, uma das finalidades seria a concessão de importância política ao Japão no cenário internacional, já que por vias militares, a atuação internacional japonesa é limitada. Assim, de acordo com o autor, a promoção da SH e a ajuda externa ofertada pelos japoneses buscariam suprir as lacunas nas suas contribuições para a segurança internacional. Além disso, nas palavras do autor:

A ajuda externa contribui também para alavancar a reputação do Japão no plano internacional, e assim o seu poderio econômico é instrumentalizado com uma finalidade política. Dessa forma, a ajuda fornecida nos termos da segurança humana possui uma finalidade simbólica, proporcionando maior peso político ao Japão (ARAGUSUKU, 2010, p. 16).

3.3 – O Canadá e a Rede de Segurança Humana: os intervencionistas

Em 1995, o governo do primeiro-ministro canadense Jean Chrétien, tentava responder às novas circunstâncias internacionais da década de 1990, assim, ele criou um guia para a política exterior do país, chamado *Canada in the World*. Neste guia se estabeleciam as linhas de ação mais importantes que o Canadá seguiria em seus assuntos exteriores. Assim, a política exterior canadense seria regida por três grandes objetivos: 1) A promoção da prosperidade e do emprego; 2) a proteção da segurança canadense, dentro de um marco de estabilidade mundial; 3) a proteção dos valores e da cultura canadenses (NAVARRETE, 2003, p. 47).

De acordo com Jonathan Navarrete, a política canadense percebia que as ameaças eram numerosas e muito mais complexas do que eram nas décadas anteriores. Por isso, seria necessário criar uma resposta ampla e de longo prazo para manter os padrões de vida da população canadense, assim como os níveis de segurança satisfatórios, logo a segurança do Canadá incluía a sua segurança econômica que era crescentemente dependente da segurança dos outros países. Isto significava que o Canadá percebia que os desequilíbrios exteriores, poderiam de alguma forma impactar em sua estabilidade e segurança e, dessa maneira, o país via a necessidade de criar um plano político que contemple tanto a proteção e o aumento da segurança internacional, como a criação de um entorno mundial mais estável (idem, p. 48).

O Canadá já possuía uma inclinação multilateral e isto, seria o seu pilar em seus novos planos internacionais. O governo canadense procurava uma política exterior que permitisse assegurar a criação de um cenário internacional mais estável mantendo a sua

credibilidade de moderação na política global. Isto se consolida com a posse do novo ministro das Relações Exteriores, em 1996, Lloyd Axworthy e a sua Política de Segurança Humana, com o lançamento do documento “*Freedom from fear: Canada's foreign policy for human security*” (idem, p. 49).

Neste documento se define a SH como uma situação de liberdade das ameaças que afetam os direitos das pessoas, a sua segurança e as suas vidas, se focalizando na proteção dos indivíduos e das comunidades em conflitos violentos, particularmente em conflitos intraestatais. O documento justifica o seu enfoque no *freedom from fear*, no fato de que a maioria das guerras ocorre no interior dos Estados, de acordo com os dados da época, cerca de um milhão de pessoas morrem por ano, e, por causa dos conflitos intraestatais, sendo que aproximadamente 80% dessas pessoas são civis. Em face disto, o objetivo da política de SH canadense seria melhorar a proteção jurídica e física das populações civis, reduzindo os custos humanos dos conflitos armados. Dada essa definição de SH, o documento estabelece cinco prioridades para a política exterior canadense: a proteção de civis em conflitos armados, apoio às operações de paz, prevenção de conflitos, governabilidade e *accountability*, e a segurança pública.

Para Navarrete, essa política de segurança humana tinha como fundamentação teórica, os trabalhos de Jorge Nef e os relatórios do PNUD. Porém, a política implementada por Axworthy possuía uma detalhada estrutura que permitia ser amplamente instrumentalizada na área da política exterior, com o propósito fundamental de proteger civis inocentes das diferentes ameaças de violência física (idem, p.49). A política de segurança humana canadense se sujeitaria aos princípios e dimensões propostos pelo PNUD, contudo, ela possuiria uma especificidade que repousaria em dois pilares bem definidos: O uso do *soft power* e o *peacebuilding*.

Axworthy define o *soft power* como “a arte de difundir informação de tal maneira que certos resultados desejáveis sejam conquistados através da persuasão mais do que mediante a coerção, influenciando na natureza da solução” (apud NAVARRETE, 2003, p. 49). Segundo o ministro, o *soft power* pode ser uma ferramenta para os países pequenos e médios, assim como para os atores não-estatais, para conseguirem um maior impacto no cenário internacional. Já o *peacebuilding* é uma série de iniciativas para se desenvolver a

infraestrutura social necessária para romper o ciclo de violência das sociedades afetadas pelo conflito armado (idem, p.50).

Seguindo a sua tradição multilateral e o *soft power*, o Canadá se engaja no movimento contra as minas antipessoal e em 1997, é assinado por 157 países o Tratado de Ottawa ou também conhecido Tratado de Banimento de Minas Terrestres. Este tratado é considerado, por alguns acadêmicos, como o primeiro passo significativo no cumprimento da agenda de segurança humana e desde então, o Canadá tem centrado o seu discurso sobre a segurança humana na formulação mais restrita (*freedom from fear*) e promovido políticas de proteção a civis em conflitos armados, prevenção de conflitos, participação em operações de paz, etc. A partir do Tratado de Ottawa, o Canadá e a Noruega assinam em 1998, um acordo bilateral chamado Declaração de Lysøen, com o objetivo de constituir um grupo de países que se comprometessem em efetivar a segurança humana e a sua agenda, a partir dos seguintes temas: direitos humanos, direito internacional humanitário, o combate às minas terrestres, a promoção do Tribunal Penal Internacional, a proibição do recrutamento de crianças-soldados e o controle do comércio das armas pequenas (FUENTES, 2002, p.90).

Em 1999, é estabelecida a Rede de Segurança Humana (RSH), um conjunto de Estados liderados pelo Canadá e Noruega, que inclui o Chile, a Costa Rica, a Jordânia, a Áustria, a Irlanda, o Malí, a Grécia, a Eslovênia, a Suíça, a Tailândia, a Holanda e a África do Sul (observador). O objetivo dessa Rede é promover políticas comuns de segurança humana numa série de instituições internacionais e regionais. Essa Rede se propõe a ser um fórum mundial de consulta informal para os governos, organizações internacionais, comunidade acadêmica e representantes da sociedade civil.

Os Ministros das Relações Exteriores dos países pertencentes à Rede se reúnem anualmente e ao longo do ano, perseguem determinadas iniciativas através de um foro para a coordenação e a confecção da agenda internacional de segurança. Como resultado, muitos Estados-membros, principalmente os Estados que encabeçam a Rede, disponibilizam importantes recursos financeiros para promover iniciativas em segurança humana, frequentemente em parceria de ONGs ou de outros Estados da Rede (KRAUSE, 2005, p.22). É importante destacar que a Rede entende que a segurança humana não substitui a

convencionais, de 1980 e o Protocolo anexado a esta convenção, em 03/05/1996, que regula o uso de minas e dispositivos semelhantes. Contudo, isto é apenas uma hipótese.

Os países integrantes da Rede estão sendo convidados para participar de sessões de trabalhos com representantes das Nações Unidas, acadêmicos e ONGs de vários países com o objetivo de estabelecer um conceito e um plano de ação em torno da segurança humana. Um dos objetivos da Rede é interagir com ONGs e a essas entidades é concedido o status de sócio. Dessa forma, participam tanto das reuniões interministeriais, como das reuniões preparatórias que produzem “papers”, relatórios e trabalhos com governos e organizações internacionais. Dentre as ONGs participantes da Rede tem-se a Anistia Internacional, a Cruz Vermelha Internacional, a Campanha Internacional para proibir as Minas terrestres, a Coalizão para acabar com o uso de crianças-soldados, entre outros⁴¹ (BARRIA, 2002, p.395-396).

Outra forma de atuação do Canadá tem ocorrido dentro da OEA (Organizações de Estados Americanos). A delegação canadense sugeriu à Cúpula das Américas e a OEA a incorporação da segurança humana como uma guia útil para se estabelecer prioridades e avaliar resultados nos programas de fortalecimento e consolidação da democracia. Em 2001, a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA revisou o seu Plano de Ação, que já contemplava o que a OEA chama de enfoque multidimensional da segurança hemisférica, e estabeleceram:

continuarán con las actividades prioritarias de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias, responderán a las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, y apoyarán las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana (apud ARAVENA, FUENTES, 2005, p.45).

Além da participação dos países em fóruns multilaterais e o apoio das ONGs, o

⁴¹ Mais exemplos de instituições: a Rede de Ação Internacional para as Armas Pequenas, a Fundação Arias para a Paz e o Progresso Humano, Centro Henry Dunant para o Diálogo Humanitário, Conselho Internacional para a Política de Direitos Humanos, o Instituto de Graduados de Altos Estudos de Genebra.

governo canadense disponibilizou recursos para a criação do *Canadian Consortium on Human Security* (CCHS), que é uma rede acadêmica que busca promover pesquisas que se relacionem com as políticas de segurança humana, com o objetivo de facilitar a análise e o intercâmbio de informações relativas à segurança humana no Canadá e internacionalmente. Esse Consórcio é financiado pelo Ministério de Relações Exteriores e Comércio Internacional do Canadá (DFAIT)⁴².

Como dito anteriormente, um dos aspectos da política internacional do Canadá é o seu intenso engajamento em missões de paz e em intervenções humanitárias. Um exemplo contundente é a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*). Essa Comissão foi criada em resposta ao desafio que Kofi-Annan propôs à comunidade internacional para se alcançar um consenso em torno das questões relativas às intervenções humanitárias, já que, nesse período, a ONU enfrentava os traumas causados pelos genocídios de Ruanda e Srebrenica. Nas palavras de Kofi-Annan:

se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como deveremos responder a uma situação como a de Ruanda, e Srebrenica — as violações brutais e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum?...Certamente nenhum princípio jurídico — nem mesmo a soberania — poderá alguma vez proteger crimes contra a humanidade... A Intervenção armada deve sempre constituir uma opção de último recurso, mas perante o homicídio em massa, é uma opção que não pode ser abandonada (cf. ICISS)⁴³.

Em resposta ao desafio do Secretário-Geral das Nações Unidas, o Primeiro Ministro do Canadá, Jean Chrétien, anunciou durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em Setembro de 2000, o estabelecimento da ICISS. Em dezembro de 2001, essa Comissão publicou um relatório intitulado a “Responsabilidade de Proteger” – R2P. O

⁴² Informações disponíveis em: <http://www.humansecurity.info>. Acesso: 03/01/2011.

⁴³ Disponível em: http://www.iciss.ca/pdf/Backgrounder_portuguese.pdf. Acesso: 03/01/2011.

argumento central deste documento afirma que os Estados soberanos são responsáveis pela proteção de sua população, porém, se eles não puderem ou não quiser, a responsabilidade de proteção deve ser assumida pela comunidade internacional.

O R2P aponta que as novas exigências e expectativas do cenário internacional levam a um debate sobre as intervenções humanitárias, que é cada vez mais marcado por um contexto histórico, político e jurídico, caracterizado por normas internacionais de conduta individual e estatal, incluindo a formulação de normas e mecanismos novos para proteger os direitos humanos. Além do que, destaca que o conceito de segurança humana oferece um marco conceitual para a ação internacional.

El concepto de seguridad humana – que incluye la preocupación por los derechos humanos pero va más allá de ella– tiene también una creciente importancia en el derecho internacional y las relaciones internacionales y cada vez más a menudo ofrece un marco conceptual para la acción internacional. Aunque se trata de una cuestión polémica, se está generalizando la idea de que el concepto de seguridad no sólo se refiere a los Estados sino también a las personas. Cada vez está más claro que las repercusiones humanas de las acciones internacionales no pueden considerarse efectos colaterales de otras acciones y que han de constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas. Independientemente de que la idea cuente o no con un apoyo universal, cada vez se reconoce más en todo el mundo que la protección de la seguridad humana, incluidos los derechos humanos y la dignidad del hombre, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales (R2P, 2001, p. 07)⁴⁴.

Logo, nota-se que a ICISS adota e aceita que as questões relativas à soberania e intervenção não afetam somente os Estados, elas também afetam e trazem sérias repercussões para as vidas dos indivíduos. Desta forma, uma concepção de soberania que se pautasse pelo princípio da responsabilidade de proteger, abarcaria três responsabilidades

⁴⁴ Disponível em: <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>. Acesso: 03/01/2011.

específicas⁴⁵:

a) A responsabilidade de prevenir: eliminar as causas estruturais e diretas dos conflitos internos e de outras crises provocadas pela fome, que possam colocar em perigo a população.

b) A responsabilidade de reagir: responder às situações nas quais a necessidade de proteção humana seja imperativa com medidas adequadas, que podem incluir medidas coercitivas, como imposições de sanções e autuações legais no plano internacional, e em casos extremos, a intervenção militar.

c) A responsabilidade de reconstruir: oferecer, especialmente, após uma intervenção militar, a plena assistência para a recuperação, reconstrução e reconciliação, eliminando as causas dos danos que as intervenções pretendiam conter ou evitar.

Depois do R2P apresentado em 2001, passaram 5 anos de discussões na Comissão e na ONU, até que, na Cúpula das Nações Unidas de 2005, foi apresentado e votado o relatório final da “Responsabilidade de Proteger”. Nesta versão final, foi afirmado que os Estados têm a responsabilidade de proteger as suas populações, caso os Estados não consigam ou não estejam dispostos a proteger, a comunidade internacional pode intervir nos seguintes casos: genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (cf. FERRO, 2009). Podemos notar que o conceito de Responsabilidade de Proteger não está isento de críticas e de problemas teóricos e práticas, contudo, deixaremos essa discussão para o tópico 3.3.

Retornando para a política canadense, Buzan e Hansen afirmam que a concepção de segurança humana foi adequada às aspirações canadense por um status

⁴⁵ R2P, p. XI.

internacional de *middle-power*⁴⁶ e à ambição norueguesa por um assento no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), fato que se concretizou em 2001, já que em 1990 tinha sido a última vez que a Noruega foi eleita para o assento no CSNU. Os autores dizem que essas aspirações se juntam com as mudanças estruturais na década de 1990, que permitiu mais espaço para a política externa com conteúdo normativo e baseado em preocupações humanitárias. No entanto, o Canadá, a Noruega e os países que participam da Rede de Segurança Humana sofrem com um problema típico do processo de alargamento de conceitos e políticas: como delimitar o conceito? Quais são as fronteiras de atuação? Como julgar quais as inseguranças são prioridades, quando interesses tão conflitantes estão em jogo? (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 204).

Estamos convencidos de que a paz e a segurança - nacional, regional e internacional - só serão possíveis se forem provenientes da segurança das pessoas. Essa é a chave nesta era global. E é um pilar central da política externa do Canadá. Esperamos persuadi-los a trazer o seu enorme significado democrático, a sua grande autoridade moral e seus recursos de segurança incomparáveis para este novo imperativo - a segurança humana (AXWORTHY, 2000)⁴⁷.

No início da conformação da Rede de Segurança Humana, havia expectativa da participação do Japão. Bert Edström explica que o Canadá fez aproximações informais e convidou o Japão para ser um dos membros da Rede, porém o governo japonês declinou do convite. De acordo com o autor, o Japão não se tornou um membro da RSH por causa de um entendimento divergente do significado do que deveria ser o conteúdo da segurança

⁴⁶ *Middle Power* é um termo utilizado no campo das relações internacionais para se referir aos países que não são grandes potências, mas que exercem grande influência e têm reconhecimento internacional. Exemplos: Canadá, Austrália, Brasil, Argentina, Noruega, África do Sul, dentre outros. Não há um consenso sobre a lista exata dos países que seriam considerados *middle powers*.

⁴⁷ Cito original: We are convinced that peace and security - national, regional and international - are only possible if they are derived from people's security. That is the keystone in this global age. And it is a central pillar of Canada's foreign policy. We hope we will persuade you to bring your enormous democratic significance, your great moral authority and your incomparable resources to this new security imperative - human security.

humana. O centro da divergência seria a recusa do Japão de se envolver militarmente em países estrangeiros, pois para o país o foco das políticas de SH deveria ser o desenvolvimento, dessa maneira, o governo japonês promoveria a SH por meio de políticas de cooperação internacional, como doações assistenciais aos projetos comunitários de SH, cooperação técnica e empréstimos. Enquanto que, para o Canadá e a RSH o foco da SH deveria ser os custos humanos nos conflitos violentos (ESDTRÖM, 2009, p. 110-111). Assim, esta recusa do Japão em participar da RSH espelha o embate entre as distintas perspectivas sobre o conteúdo da segurança humana, tal como apresentado no tópico 3.1.

3.4 - Japão e Canadá: Os *Middle-powers*?

Existem algumas questões que podemos levantar em torno dos interesses do Japão e do Canadá em promover o conceito de segurança humana. Uma primeira hipótese seria o interesse desses países de se utilizar da SH, como uma forma de diplomacia pública. Por diplomacia pública, entende-se como uma parte da política externa de um Estado que busca promover uma imagem positiva e influenciar audiências em outros Estados e na comunidade internacional (MATA, 2007, p. 09).

Javier Mata explica que a diplomacia pública é distinta da propaganda, das relações públicas e do marketing, já que todos esses artifícios são de curto-prazo. A diplomacia pública buscaria efeitos de longo-prazo, continuidade e atingir as sociedades de forma a mudar condutas e comportamentos, tentando convencer com argumentos e mantendo um diálogo aberto.

Desta forma, dentro de um conjunto de relações de poderes, a diplomacia pública pode ser vista como um meio e forma de promover o *soft-power*. Nos termos de Joseph Nye, o *soft-power* é a habilidade dos Estados ou de um corpo político de influenciar direta ou indiretamente outros corpos políticos por meio da cooptação ou da atração. Diferentemente, do *hard power*, que se utiliza da coerção e dos meios militares, o *soft-power* mobiliza a persuasão, o poder do melhor argumento e, para isso, a credibilidade é essencial para quem se propõe a atuar através do *soft-power*. Em vista disso, a diplomacia

pública seria mais necessária para as pequenas e médias potências, já que por meio dela, esses países poderiam conquistar influência internacional e obter os seus objetivos.

Assim, o conceito de segurança humana pode ser mobilizado como uma parte de jogo político da diplomacia pública e do *soft-power*, ao projetar uma imagem diante da comunidade internacional de países comprometidos com o alívio do sofrimento humano. E neste caso, para Mata, os *middle-powers* estão numa posição melhor do que as grandes potências para promover certas ações, como as intervenções humanitárias, pois causam menos suspeitas e oposição da comunidade internacional.

James Holman afirma que o *middle-power* é uma categoria atribuída nos estudos das relações internacionais aos Estados-nação que se encontrariam abaixo das super-potências e da capacidade de mobilizar o “*hard power*”, mas que, no entanto, possuem um espaço significativo de influência e reconhecimento internacional. Agora, se um Estado é uma potência média e no que necessariamente isto implica, é um problema não resolvido e de natureza mutável (cf. HOLMAN, 2010).

Ronald Behringer afirma que há uma escassez na literatura de política externa sobre os *middles-powers*, sendo que a maior parte das definições possui um caráter comportamental desses Estados, assim sendo, eles seriam caracterizados por uma tendência na busca de soluções multilaterais para os problemas internacionais, a adoção de compromissos perante os conflitos internacionais e a disposição de adotar noções que são consideradas como uma prática de “boa cidadania internacional” como um guia diplomático (BEHRINGER, 2005, p. 307).

Alguns países, como o Canadá, Dinamarca, Holanda e a Noruega também têm orientado a sua política externa para uma orientação, chamada de “internacionalista humanitária”, pois apresentaria uma aceitação de que os cidadãos e os governos dos países industrializados têm responsabilidades éticas com aqueles que estão além de suas fronteiras e sofrem gravemente e vivem em extrema pobreza (idem, p.307).

O autor explica que os *middle-powers* executariam aquilo que se pode ser chamado de “*nicho diplomático*”, o que significa que eles concentram recursos em áreas específicas, ou seja, um tipo de especialização diplomática. Por exemplo, o Canadá é reconhecido por sua perícia técnica em operações de paz e a Suécia, em questões de ajuda

externa. Dessa forma, os *middle-powers* poderiam agir como “catalisadores” no lançamento de iniciativas diplomáticas, negociadores na definição de agendas políticas e apoiadores na formação de coalizões de apoio internacional e “gerentes” em apoiar a criação de instituições reguladoras (idem, p. 307).

Como apontado acima, tanto o Japão como o Canadá e alguns países da RSH, a Noruega, por exemplo, têm o interesse de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. No caso japonês, o país já era um grande contribuinte do orçamento da ONU, quase 20% do total e encontrou na promoção da SH (na mesma perspectiva da ONU), mais uma possibilidade de conquistar o apoio para o seu interesse no CSNU (MATA, 2007, p.12). Além disso, no contexto interno japonês, o discurso da segurança humana pode ter incrementado os argumentos daqueles que querem revisar a constituição nacional e estabelecer a criação de um exército nacional. Esses argumentos, com base na SH, destacaram o crescente papel internacional do Japão e a necessidade de incrementar a ajuda internacional humanitária. Assim, paradoxalmente, o discurso da SH pode ter sido mobilizado por aqueles que defendiam a reestruturação das forças armadas do Japão (idem, p.13).

Portanto, observa-se que a adoção por certos países da promoção da segurança humana, também possui elementos de auto-interesse, que não podem ser descartados de qualquer avaliação séria de políticas internacionais. Desta forma, o compromisso de promover a SH, poderia beneficiar os países para ganhar a reputação de um “bom cidadão internacional”, que por sua vez, reforçaria a reputação de utilização do *soft-power*, criando mais chances de alcançar os seus interesses (MATA, 2007, p. 17).

3.5 - Alguns Problemas Conceituais e Práticos

Apesar dessas políticas que já estão sendo implementadas sob a justificativa da segurança humana, o conceito é relativamente novo, o que gera impasses e discordâncias sobre a definição do seu conteúdo e eficácia política. Francisco Aravena e Claudia Fuentes apontam que apesar da SH, ainda ser um conceito em disputa e a sua operacionalização,

problemática, três pontos fortes poderiam ser destacados deste novo conceito (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 51-52):

1) Natureza integradora e foco nas pessoas: Diferentemente dos conceitos tradicionais de segurança, a SH surgia de iniciativas da sociedade civil, na tentativa de proteger os indivíduos e comunidades, além da preocupação com a defesa e o poder militar. Assim, a SH se fundamenta na segurança das pessoas, e tanto os Estados como os atores não-estatais, seriam os responsáveis e deveriam participar da elaboração de políticas e de medidas que garantam e fortaleçam a segurança das pessoas.

2) Caráter multidimensional: A SH propõe dimensões que afetariam a segurança dos indivíduos, como econômica, ambiental, políticas, etc., e identificaria ameaças tradicionais e não-tradicionais a segurança. Além do que, os efeitos das ameaças seriam de alcance mundial.

3) Posição multilateralista e cooperativa: como as ameaças são transnacionais, o combate a elas, também necessitaria de um esforço conjunto e internacional.

De acordo com os autores, por essas características, o conceito de SH surgiria no cenário internacional com um caráter articulador de várias questões que se relacionam com a segurança das pessoas (idem, p. 52). Armiño afirma que o conceito de segurança humana ainda está em processo de amadurecimento. O que ele significa e quais são as suas implicações políticas práticas constituem objeto de discussão entre acadêmicos e políticos interessados no tema. O autor afirma que apesar das imprecisões que rodeiam o conceito, a ideia de segurança humana traria contribuições tanto no plano da segurança, como no do desenvolvimento e da governança democrática. Porém, ressalta que além dos problemas da sua própria formulação, a sua materialização prática ainda gera dúvidas e comporta diversos desafios (ARMIÑO, 2006, p. 60).

Roland Paris afirma que o conceito de segurança humana apresenta dois

problemas que limitam a sua utilidade tanto para pesquisadores como para os formuladores de política. Primeiramente, ele ressalta que a falta de precisão do conceito de SH, que até agora tem se mostrado muito amplo, incluindo distintos aspectos da segurança física até o bem-estar psicológico dos indivíduos, faz com que a SH não se torne uma referência para os formuladores de políticas no momento de priorizar metas e objetivos, além do que também não seria um guia-conceitual útil para os pesquisadores no estudo desta temática, já que os mais diversos temas podem se cobertos pelo “guarda-chuva” da segurança humana (PARIS, 2001, p. 92).

A amplitude dos conceitos de segurança, em geral, carrega o risco de securitização, o que poderia levar a um esvaziamento da questão, já que a impressão causada é de que tudo pode ser avaliado pela ótica da segurança, perdendo a sua especificidade e consequentemente, poderia criar um “vazio” na proteção dos cidadãos. Aravena e Fuentes afirmam:

No todo tema importante es um tema de seguridad. Tampoco todo tema de seguridad es per se un tema prioritário. Por ello es importante que el concepto de seguridad humana se vincule a la violencia y al uso de la fuerza y que se mantenga como un elemento articulador (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 52).

Barry Buzan e Lene Hansen afirmam que a conceptualização do PNUD de segurança humana é, provavelmente, a mais abrangente desde que Galtung lançou o conceito de violência estrutural. E como no caso da violência estrutural, o conceito de segurança humana também tem sido criticado por ser tão extenso que se torna academicamente e politicamente vazio, tal como, apontamos acima (BUZAN, HANSEN, 2009, p.203).

De acordo com os autores, apesar dos conceitos terem em comum, ambições expansivas, existem, no entanto, diferenças importantes entre a segurança humana e o conceito de violência estrutural. O PNUD, ao formular a segurança humana, articula uma relação muito menos conflituosa entre o Norte e o Sul, e entre os regimes estatais e os cidadãos, assim consequentemente, oferece uma crítica muito menos sistemática da

estrutura econômica mundial do que o conceito de violência estrutural proposto por Galtung. Além disso, os pesquisadores dos estudos de paz foram (e são) altamente críticos quanto à incapacidade do Estado em fornecer segurança para o seu povo, fato este, que é apenas citado pelo documento do PNUD. Logo, essas ausências – a crítica ao papel do Estado e à ordem econômica neoliberal – não estão presentes na formulação da segurança humana pelo PNUD, o que não é surpreendente considerando a situação institucional do PNUD, já que os documentos têm que ser aceitos pelos Estados. Contudo, Buzan e Hansen ressaltam que as considerações posteriores sobre a segurança humana, utilizaram o conceito de formas diferentes ao PNUD, para assim, desafiar o Estado e a estrutura político-econômica atual (idem, p.203-204).

Já em termos práticos, a abrangência do conceito de SH se traduz nas dificuldades de se centrar as questões prioritárias e cria problemas de execução nos níveis nacional, regional e internacional. No plano nacional, existe a dificuldade (ou a falta de interesse político) dos Estados de estabelecer e aprofundar os problemas que afetam a segurança da população, problemas esses, que variam de acordo com os países e com o seu contexto regional. Aravena e Fuentes citam os obstáculos que a Rede de Segurança Humana enfrenta para determinar os temas prioritários de sua agenda e de aplicar as medidas correspondentes no plano internacional (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 53).

Os autores assinalam que os problemas relativos da operacionalização da SH, também estão relacionados com a necessidade de melhorar a coordenação entre as mais diversas organizações. Este processo de coordenação pode gerar confusões (e atritos) quantos aos papéis e funções de determinadas instituições, organizações e atores. Além disso, esse processo pode coincidir com longos e lentos processos de reformas e modernização dos Estados e de organizações internacionais. No âmbito nacional, por exemplo, a operacionalização da SH supõe uma maior coordenação entre o ministério da defesa e relações exteriores, como das forças armadas e policiais (idem, p.53), sendo todas essas instituições com prioridades, concepções e objetivos distintos de segurança. Assim, um trabalho em conjunto entre todas essas instituições, exigiria um imenso trabalho de consenso e vontade política para se obter alguma operacionalização da SH. Num outro plano, o internacional, para se obter algum sucesso nas políticas de SH, seria necessário uma maior focalização e definição de objetivos e funções dos organismos multilaterais para

se garantir a eficácia dessas políticas (idem, p. 54).

Outro risco do caráter amplo proposto pela segurança humana, é que ele poderia se tornar justificativa e/ou fundamento de políticas públicas militarizadas, tanto no plano nacional, como internacional. E esse risco, é mais perceptível nos casos de políticas de cooperação ao desenvolvimento e de ações humanitárias. Na década de 1990, o vínculo entre os problemas de desenvolvimento e segurança se refletiu no próprio conceito de segurança humana e isto contribuiu para que ambas as acepções fossem reformuladas como instrumentos úteis para a prevenção de conflitos e para a construção da paz.

Contudo, essa tendência pode ter contribuído para uma crescente subordinação da cooperação ao desenvolvimento, da ação humanitária aos critérios geopolíticos e da segurança dos países doadores, principalmente após o 11 de setembro de 2001 e da campanha da “guerra ao terror”. Essa instrumentalização por interesses políticos e estratégicos é particularmente preocupante no caso das ações humanitárias, pois coloca “em xeque” os princípios de independência e neutralidade que historicamente definiram essas ações (ARMIÑO, 2007, p.71). Marco Cepik diz:

A crítica dessa tentativa permitirá que se tenha uma avaliação mais precisa dos riscos de perda de eficiência na operação das forças armadas e dos serviços de inteligência, principalmente em função da expansão excessiva do leque de requerimentos defensivos e informacionais resultantes da adoção do conceito de segurança humana como um parâmetro de planejamento de políticas de segurança. Além de resultar em perda de eficiência, uma eventual ancoragem das missões das forças armadas e dos serviços de inteligência no conceito de segurança humana traz riscos adicionais para a política democrática de “securitizar” temas e problemas não relacionados ao uso potencial da força (educação, meio ambiente, saúde, etc.) (CEPIK, 2001, p. 05).

Assim, como o conceito de segurança humana integra os temas de segurança nos planos do desenvolvimento, há risco de uma sobreposição dos campos, havendo a possibilidade de se produzirem respostas de caráter militar para as questões próprias de

desenvolvimento. Aqui se tem um dos paradoxos criados na formulação da SH: o conceito se propõe a desmilitarizar a segurança, mas acaba por militarizar a sua ação.

Neste sentido, apesar dos problemas de segurança e desenvolvimento estarem profundamente relacionados, é preciso delimitar os respectivos campos de ação e insistir que se trata de campos diferentes, mas que podem se articular de forma harmônica (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 54).

David Sogge, numa entrevista⁴⁸ em janeiro de 2009, avalia que até o momento, os principais efeitos do paradigma da segurança humana têm sido de teor institucional ao promover coligações de políticas. Para Sogge, o discurso da segurança humana tem ajudado as elites políticas ocidentais, nos domínios militar, diplomático e de cooperação, a resgatar a legitimidade em fóruns domésticos e internacionais e a construir pactos de benefício mútuo e a expandir os seus orçamentos. Sogge também ressalta que as pressões por transformações sociais serão menores, se a segurança humana, em sua versão restrita (*freedom from fear*), continuar predominando sobre o discurso da versão ampliada (*freedom from want*). Ele afirma que as implicações redistributivas da segurança humana não estão na agenda das maiores potências ocidentais. Sogge afirma:

Falar de segurança humana, como falar de direitos humanos no seu sentido mais restrito, ajuda a contextualizar relações de poder. Enfatiza a prerrogativa dos poderosos para afirmar quem deve ver os seus direitos respeitados, quem deve ser perseguido e quem deve estar imune a qualquer perseguição. Se for empregue nestes termos, a conversa da segurança humana é desenhada meramente com o objetivo de estabilizar e reforçar o sistema de dominação que hoje existe – o que é algo arriscado dado que as práticas de “estabilização” conseguem despelotar muita instabilidade. É só olhar para o Afeganistão e para o Paquistão de hoje.

E por fim, Sogge aponta que no contexto da “guerra ao terror”, a segurança

⁴⁸ Entrevista concedida ao Boletim do Núcleo de Estudos para a Paz, em janeiro de 2009. Disponível em http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/media/pdfs/PAX11_portg.pdf. Acesso: 10/07/2010.

humana perdeu intensidade nesse quadro. Ele cita como exemplo a doutrina européia e a doutrina militar estadunidense, que crescentemente investem em política de estabilização e construção de nações. E dadas estas tendências, Sogge acha difícil de imaginar que a segurança humana, em versão mais ampla, ganhe intensidade, exceto no campo da propaganda e nas relações públicas.

Além disso, outra polêmica acerca da segurança humana é que o conceito constitui um novo paradigma que supõe uma reinterpretação do conceito de soberania estatal e do princípio de não-ingêrência nos assuntos internos dos Estados, base da interpretação convencional do sistema internacional atual. *“La soberanía dejaría así de ser un derecho del Estado para convertirse en una responsabilidad, condicionada a que los Estados y sus gobiernos garanticen las necesidades básicas de sus ciudadanos”* (FRIDE, 2008, p.06). O informe de 2001, “A Responsabilidade de Proteger” publicado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal reformula e relativiza a soberania estatal.

A proposta da “responsabilidade de proteger” estabelece que a soberania implica tanto direitos como deveres do Estado de proteger a sua população. Quando as autoridades nacionais se vêem incapazes ou se recusam a proteger os seus cidadãos, esta responsabilidade passa para a comunidade internacional e esta deve recorrer à diplomacia, à assistência humanitária ou a outras medidas para proteger os direitos humanos e o bem-estar da população civil. E o conceito de segurança humana é vinculado ao princípio da responsabilidade de proteger e esta obrigação é tanto dos Estados, como da comunidade internacional (ARMIÑO, 2007, p.72).

Contudo, com base na segurança humana, há o risco de “intervenções humanitárias” por parte dos países ricos em países periféricos em conflito ou em crise. Essas intervenções têm natureza militar e se justificam por razões humanitárias. Assim, a segurança humana tem sido usada como justificativa para tais intervenções, principalmente, por quem defende a concepção restrita de segurança humana, como o Canadá. A experiência demonstra que muitas dessas intervenções, ainda que investidas de princípios universais e humanistas, na realidade respondem a uma agenda e aos interesses geopolíticos dos países desenvolvidos que a praticam. A esse respeito, Teresa Cravo faz uma questão

interessante:

de que vale o suposto altruísmo inerente às intervenções feitas em nome da segurança humana se os problemas que afetam em especial o Sul (como a pobreza) só garantem um lugar na agenda internacional se se traduzirem em problemas para o Norte (como a imigração clandestina)? (CRAVO, 2009, p.75).

Cravo ressalta que a segurança humana não só não alterou de maneira fundamental a agenda de segurança tradicional, como de certa forma, contribuiu para reforçar a hierarquia do sistema internacional. Ela cita como exemplo a invasão do Iraque em 2003, pois, de acordo com a autora, a abordagem da segurança humana, em alguma medida, serviu de justificativa e foi um dos fundamentos para a ação militar, já que o governo de Saddam Hussein era contrário à segurança humana dos iraquianos. Segundo Cravo, a segurança humana fez emergir uma possibilidade de consenso de que um Estado não pode abusar dos seus cidadãos sem temer uma reprovação internacional e até uma intervenção. Contudo, Saddam Hussein foi removido e isto não resolveu o problema da insegurança do povo iraquiano, que se encontra numa situação mais vulnerável e sob maior risco que antes da intervenção externa (CRAVO, 2009, p.75).

Ken Booth argumenta que a formulação da segurança humana poderia representar um triunfo para o projeto dos direitos humanos, contudo, até agora não teve um impacto tão grande e não terá, até que haja mudanças radicais no comportamento dos Estados soberanos. Mesmo assim, para Booth, seria muito cedo para descartar a possibilidade de que a SH possa gerar padrões de comportamento internacional e uma configuração-padrão de atuação dos Estados. Entretanto, na prática, o conceito tem sido cooptado por alguns governos, dando-lhes uma etiqueta de “bom cidadão internacional”, mas sem alterar significativamente o seu comportamento. E Booth, justifica a sua afirmação com dois argumentos:

Primeiro, o autor afirma que o conceito de segurança humana pode assumir a imagem de uma “luva de veludo na mão de ferro do *hard power*”. Isto significa que os governos poderiam ter aprendido a falar e a mobilizar os argumentos da SH, sem alterar as

suas prioridades. Em segundo lugar, para os formuladores da SH, o seu “rótulo” transmitiria urgência, atenção do público e mobilização de recursos. No entanto, se observarmos o exemplo do Canadá, um dos maiores entusiastas da SH, as tentativas de Axworthy em renovar os programas sociais em consonância com o discurso da SH, foi sistematicamente bloqueado pelo Ministério da Fazenda, que priorizava diminuir o déficit federal. Assim, embora o léxico oficial do governo canadense seja a promoção da SH, isto não consegue alterar as prioridades da segurança estatal para o nível individual (BOOTH, 2007, pp. 323-327).

Booth explica que os argumentos expostos sugerem que as práticas ligadas ao conceito de segurança humana fazem muito pouco em superar o sistema que criou o problema, ou seja, as políticas de SH não suplantariam a insegurança humana sistêmica. Assim, a insegurança sistêmica seria superada, de acordo com o autor, com mudanças fundamentais nas atitudes e comportamentos dos governos, num movimento em direção ao que Booth chama de *cosmopolitismo democrático* (idem, p. 326).

De acordo com Booth, o objetivo da democracia cosmopolita seria tentar criar condições para que as organizações internacionais, corporações transnacionais e os mercados, sejam, cada vez mais responsáveis perante os povos do mundo. A base da democracia cosmopolita seria a crença de que, para se ter sucesso localmente, ela deveria ser alcançada a nível mundial, onde os seus princípios devem ser incorporados nos regimes e normas de governança. Desta forma, a democracia cosmopolita tentaria construir uma governança global (processos de legitimação para as atividades políticas em todo o mundo), que para ser eficaz, deveria haver uma sobreposição de estruturas de *accountability*, horizontal e verticalmente. Para Booth, sem um *accountability* global, seria difícil de sustentá-la localmente (idem, pp. 271-272).

Para Held, o sentido do termo *cosmopolitismo*, está, em primeiro lugar, na alusão de que existem valores fundamentais que dão as diretrizes e os limites, para que nenhum tipo de ator estatal ou civil seja sobreposto ao outro. Assim, ao se centrar nas demandas das pessoas, como indivíduo ou como membro do conjunto da humanidade, esses valores advogam a ideia de que todos os seres humanos são fundamentalmente iguais e merecem o mesmo tratamento político, qualquer que seja a sua comunidade política

(HELD, 2005b, p. 213). Em segundo lugar, o cosmopolitismo refere-se às formas de regulação política e de elaboração de leis que criam poderes, direito e condicionantes, que vão além das demandas dos Estados-nação e cujas consequências, têm mais alcance para a natureza e forma do poder político. De acordo com Held, esse poder regulador poderia se encontrar no âmbito situado entre o direito nacional e as leis e regulamentações internacionais (idem, p. 213-214). Nas palavras de David Held:

Este espacio y alo ocupan multitud de normas jurídicas, que van desde los instrumentos legales de la EU y el ordenamiento internacional en matéria de derechos humanos, que constituye un marco global para el fomento de los derechos, a diversos acuerdos relativos al sistema de control de armamentos y a los regímenes ambientales. El cosmopolitismo no se compone de ideales políticos de outra época sino que se halla inserto en sistemas normativos e instituciones que ya han transformado la soberania estatal de diversas maneras (idem, p.214).

Dados esses dois valores cosmopolitas, Held afirma que eles podem ser expressos formalmente a partir de um conjunto de oito princípios, são eles: 1) a igualdade enquanto um valor e dignidade; 2) capacidade ação ativa; 3) responsabilidade e prestação de contas (*accountability*) por parte das pessoas; 4) consentimento; 5) tomada de decisões coletivas a respeito de questões públicas, através de procedimentos de votação; 6) inclusão e subsidiariedade; 7) prevenção de qualquer dano grave; 8) sustentabilidade (idem, p. 214-215).

De forma geral, tanto o cosmopolitismo crítico, como o liberal, estão fundados na preocupação em divulgar as bases éticas, culturais, e as bases legais da ordem política em um mundo em que comunidades políticas e Estados não seriam o centro da ordem política, ou seja, são importantes, mas não os únicos. De acordo com Held, os oito princípios expostos poderiam levar a um marco apropriado para conduzir os argumentos, debates e negociações sobre determinadas esferas de valores, que inevitavelmente, se sobrepõem, às filiações locais, nacionais e regionais. Por isso, num mundo em que as

trajetórias dos diversos países estão de alguma maneira entrelaçadas, acredita-se que a parcialidade, a tendenciosidade e as limitações da “razão de estado” precisariam ser reformuladas. Nessa perspectiva, os Estados seriam meios importantes para a construção e efetivação de regras eficazes, da justiça social e da liberdade igualitária, porém, eles não poderiam ser pensados como entes privilegiados ontologicamente. O cosmopolitismo relevante para a era global deveria tomar como ponto de partida, afirma David Held, a ideia que as ações e atitudes dos Estados podem ser julgadas e que a história destes é marcada tanto por episódios brutais, como também pela corrupção e pelas más lideranças. Assim, uma visão cosmopolita, defendida pelo autor, deveria construir um internacionalismo que consiga influir em nossa época global, desenvolvendo uma concepção, eticamente sensata e politicamente sólida, que sirva de base adequada para a comunidade política e nas relações entre as comunidades (HELD, 2005, p. 222-223).

Apesar desses contornos e características de uma democracia cosmopolita, para Rafael Villa, especialmente, o cosmopolitismo crítico não tem um diálogo forte, nem uma teoria democrática substantiva a ser atingida por uma comunidade política cosmopolita. Assim, para Villa, “esse ‘déficit democrático’ não geraria condições para uma teoria da segurança na política internacional porque não permitiria compreender quais são os canais em que se expressa concretamente o seu projeto de emancipação” (VILLA, 2008, pp. 98-99). Villa explica:

uma teoria crítica da segurança precisa verificar as condições para a criação de mecanismos de participação dos excluídos e de identificação e de novos espaços de ação política, que preencham de historicidade o método da ética do diálogo. Isso nos remete a examinar o debate sobre as relações entre solidariedade e democracia, aspecto este um pouco descuidado ou tratado de maneira genérica pela teoria crítica (idem, p. 110).

Portanto, dados todos os aspectos problemáticos levantados sobre a formulação da segurança humana, resta uma pergunta final: seria a democracia cosmopolita, o elemento faltante que poderia garantir o caráter emancipatório da segurança humana?

Considerações do Terceiro Capítulo

Neste capítulo, foram expostas duas políticas internacionais que são promovidas sob a justificativa da segurança humana: o Fundo Fiduciário para a Segurança Humana (UNTFHS), criado pelo Japão, e a Rede de Segurança Humana (RSH), encabeçado pelo Canadá. Apontou-se que o Japão ao promover políticas de SH, se fundamenta na dimensão mais associada ao desenvolvimento, o *freedom from want*. E o Canadá, promove políticas de SH, baseadas no *freedom from fear*.

Em relação ao Japão, foi destacado que o país tem um papel de liderança na promoção dos princípios da segurança humana, especialmente por meio de suas doações financeiras e iniciativas no âmbito da ONU e nos níveis nacionais. Porém, além dessa participação no UNTFHS, o Japão também poderia estar se utilizando do discurso da segurança humana na sua política externa para alcançar os seus interesses estratégicos, especialmente pelo seu empenho na ASEAN a fim de reforçar a sua presença na Ásia Oriental. No caso canadense e dos países articulados em torno da RSH, a concepção de segurança humana foi adequada às aspirações por um status internacional de *middle-power*.

Como apontado acima, tanto o Japão como o Canadá e alguns países da RSH, a Noruega, por exemplo, têm o interesse de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Assim, o discurso da SH poderia ter ajudado esses países, como um interesse de se legitimar internacionalmente, como um *middle-power* e, assim, atingir os seus interesses nacionais, que consiste sobretudo, em garantir um espaço maior dentro da ONU.

Por fim, no terceiro capítulo, também foi feito um breve balanço sobre alguns pontos teóricos e práticos que são problemáticos no discurso da segurança humana. Dentre os pontos levantados estão o problema da expansão do conceito de segurança, a falta de prioridade das políticas de SH, a militarização de uma agenda desenvolvimentista, a ausência de uma crítica contundente ao modelo econômico neo-liberal e ao modelo político interestatal; e o fato de não alterar profundamente a agenda de segurança tradicional dos Estados. Em vista desses problemas e da potencialidade do conteúdo emancipatório da SH, são apresentadas algumas características de uma democracia cosmopolita, para Ken Booth

e David Held.

Em linhas gerais, é dito que o cosmopolitismo é constituído por princípios universalistas que buscam o respeito incondicional da pessoa humana como um valor em si mesmo. A tese central que permeia grande parte das teorias cosmopolitas seria aquela segundo a qual uma visão de direitos humanos amplos deveria ser aplicada a toda a humanidade. Dessa forma, com base nessa discussão sobre o cosmopolitismo e na potencialidade do conteúdo emancipatório da segurança humana, é levantada a hipótese, de que o debate sobre uma inter-relação entre a democracia cosmopolita e segurança, seria um dos elementos que faltam à discussão da segurança humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

“Pele de Cordeiro” ou novo paradigma?

O debate acadêmico sobre segurança internacional intensificou-se após o fim da Guerra Fria. Atualmente, existe o embate entre os pesquisadores que defendem a ampliação do conceito de segurança internacional e aqueles que afirmam que há uma particularidade no conceito de segurança e que estendê-lo causaria a perda de sua especificidade.

Alguns fatores, como a globalização, a sociedade de risco global e o aumento da vulnerabilidade mútua em que vivem imersos países e pessoas colocaram na agenda das ciências sociais a necessidade de realizar contribuições para fundamentar um pensamento crítico que seja capaz de avaliar essa nova situação, em que os problemas relacionados com a segurança mostram o seu aspecto atual: multidimensionalidade, interdependência e universalidade (PEREIRA, 2005, p.124).

Ao longo do texto, tentou-se apontar que o conceito de segurança humana traz potencialidades e debilidades no plano teórico e prático, para este novo debate acadêmico sobre segurança internacional. Mas por ser um conceito novo, ainda há muito por fazer, de forma a ampliar as suas potencialidades e minimizar as suas deficiências.

Teoricamente, o conceito de segurança humana necessita de conteúdos mais precisos e a sua vinculação com outras categorias analíticas necessitaria ser mais bem exploradas, especialmente com os direitos humanos, o desenvolvimento, a soberania e o cosmopolitismo. No plano empírico, necessita-se de mais estudos de caso para averiguar a aplicabilidade do conceito, a sua utilidade como ferramenta de análise da realidade e como critério de proposta de políticas.

Dentre alguns pontos levantados no texto a respeito da contribuição do conceito de segurança humana para o debate da segurança internacional destaca-se a sua ênfase nos indivíduos como o referente de segurança. Este processo se torna mais visível e concreto nos casos de intervenções humanitárias, especialmente após a década de 1990, que invocavam a proteção aos direitos humanos e o princípio da “responsabilidade de

proteger”. Além disso, ao colocar a proteção dos indivíduos como um dos objetivos da segurança internacional, isto chama a atenção às questões não-tradicionais de segurança, como o meio-ambiente, saúde, questões econômicas, competindo por uma maior atenção política e recursos financeiros em políticas públicas (MACFARLANE; KHONG, 2006, p. 227). Assim, pode-se afirmar que a proposta da segurança humana seria uma formulação pensada pelo ângulo das vítimas de inseguranças, como, as mulheres, as crianças, os refugiados de guerras, dentre outros.

Desde que o Relatório do PNUD apresentou a abordagem da segurança humana relacionada com o desenvolvimento humano, houve um aumento desse tipo de análise por economistas e cientistas políticos. E apesar de não haver uma teoria da segurança humana instituída, muitos dos debates para uma discussão produtiva ainda estão sendo estabelecidos.

Ao longo dessa pesquisa, foi observado que tanto a segurança humana, como o desenvolvimento humano, possuem as mesmas mentes intelectuais, os economistas Amartya Sen e o Mahbub ul Haq. Com base na pesquisa apresentada ao longo do texto e na história intelectual de Sen e Haq, isto nos levou a suposição de que o conceito de desenvolvimento humano e o IDH são parte de uma crítica ao desenvolvimento econômico e ao PNB (Produto Nacional Bruto), respectivamente. Ou seja, uma crítica a um modelo econômico que prioriza, exclusivamente, a expansão da renda das pessoas, sem se preocupar com o bem-estar dos indivíduos e sem respeitar os modos-de-vida mais tradicionais e as capacidades locais, tais como, dos ribeirinhos, dos indígenas, entre outros.

E a segurança humana se apresenta como uma crítica política, pois num contexto de proteção internacional do indivíduo, um Estado que não garanta a dignidade e não proteja os seus cidadãos da violência urbana e dos conflitos armados, dificilmente garantirá o direito humano mais básico: o direito à vida. Assim, um modelo de Estado que não se integra e não respeita as organizações internacionais, nem os tratados internacionais, dificilmente protegerá os indivíduos com dignidade no contexto atual de ameaças transnacionais. Por isso, uma concepção fragmentada e restrita da SH poderia perder o alcance na tentativa de resguardar a dignidade dos indivíduos. E apesar dos problemas de amplitude e indefinição de prioridades da proposta ampliada de SH, estas políticas teriam

mais chance de contemplar os direitos de dignidade e bem-estar dos indivíduos, enfim, os direitos humanos.

Essa relação entre os direitos humanos e a segurança humana também se apresentou durante a pesquisa, pois ambos compartilham da mesma fundamentação ética, como também compartilham dos mesmos problemas e paradoxos, como por exemplo, o paradoxo da atuação estatal. Ao longo da história da positivação internacional das normas de direitos humanos no século XX, o paradoxo da atuação estatal sempre foi uma constante nos debates teóricos sobre direitos humanos. Estudiosos e ativistas se perguntam quais são as reais possibilidades de eficácia e legitimidade das normas internacionais dos direitos humanos já que são os Estados os principais agentes da sua execução. Ao mesmo tempo em que cabe ao Estado a promoção, implementação e resguardo dos direitos humanos, ele também é o maior agente perpetrador de ameaças à dignidade dos indivíduos. Eventos históricos como o holocausto, ou a difícil situação dos direitos humanos nos “Estados Falidos” na atualidade, não deixam dúvidas a respeito da difícil harmonização entre o poder de ação do Estado - a sua soberania - e o seu dever de respeitar os direitos humanos. Convém esclarecer que alguns pesquisadores da temática da segurança humana também possuem um determinado ceticismo em relação à atuação dos Estados. Contudo, reconhece-se que no atual sistema interestatal, o papel dos Estados acabaria por ser imprescindível, já que ainda são os principais agentes garantidores dos direitos. No horizonte comum de questões, tanto dos direitos humanos, como da segurança humana, ainda permanece uma velha questão: se não podemos prescindir do Estado, como torná-lo apto para os direitos humanos e para a segurança humana?

Portanto, apesar das críticas e dos paradoxos apresentados, não se pode esquecer que o conceito de segurança humana é relativamente recente e ainda está em construção. Entretanto, com o processo de globalização e com todas as consequências que dele resultou não se pode negar que atualmente, as “novas ameaças” ganharam o reconhecimento de que são pautas políticas relevantes na agenda de segurança internacional. E estas ameaças não seriam resolvidas somente por meio militares. Além do que, a idéia de segurança humana tem tido um relativo sucesso em formar coalizão de Estados, unir agências internacionais e ONGs. Porém, mesmo com esses sucessos específicos, é necessário ficar atento às críticas e aos alertas que se fazem, para que dessa

forma, o potencial emancipatório do conceito de segurança humana não se torne apenas uma retórica a serviço da tradicional política de segurança estadocêntrica e militarizada. E possivelmente, uma das características da SH que poderiam levar os indivíduos à emancipação, nos moldes dos estudos críticos de segurança, seria o seu caráter preventivo. Além do que, uma discussão mais substantiva entre os estudiosos da segurança humana com a teoria democrática, especialmente, com o cosmopolitismo, poderia suscitar novas chaves teóricas para a relação entre o desenvolvimento das capacidades humanas, tal qual afirma Amartya Sen, e a segurança.

Contudo, esse caráter preventivo da SH, pode ter ficado momentaneamente obscurecido, em virtude das conseqüências políticas da “guerra ao terror”. É difícil avaliar os efeitos políticos de um evento tão recente, mas há alguns indícios para se afirmar que a “guerra ao terror” possa, ao menos, ter desvirtuado os propósitos iniciais da formulação de SH. Um desses indícios seria a mudança nos critérios de ajuda internacional. O que antes estava associado ao combate a pobreza, passa a ser associado com a cooperação às políticas de combate ao terror, encabeçadas pelos Estados Unidos.

Desta maneira, como expõe Pureza, a “guerra ao terror” teria causado uma crise no equilíbrio dinâmico entre as dimensões da SH - o desenvolvimento e a proteção - fazendo com que a face da proteção seja priorizada, em detrimento das políticas de desenvolvimento. Assim, se na década de 1990, as políticas de SH eram destinadas às comunidades das periferias do sistema internacional, após os atentados de 11 de setembro de 2001, a preocupação seria garantir a segurança de quem estava no centro, ou seja, dos países mais ricos. A periferia passaria a ser fonte de todas as ameaças – terrorista, migração, pandemias - e “essa visão da periferia tem como conseqüência uma tendência geral para acentuar a segurança, a “nossa” segurança, em detrimento da segurança “deles”” (PUREZA, 2009, p. 31-32).

Paralelamente, aos efeitos perversos da “guerra ao terror”, há que se citar a apropriação do discurso da SH por parte de alguns países, sem que isso tenha alterado profundamente a sua política externa. Países, como o Japão, Canadá e Noruega, podem ter mobilizado a segurança humana, como um capital de especialização diplomático internacional, sem que isso tenha modificado essencialmente as suas opções políticas

(idem, p. 33).

Como um balanço final, pode-se afirmar que todo o debate proporcionado pela proposta de segurança humana trouxe para o cenário internacional, uma certa legitimação de que o referente principal da segurança deveriam ser os indivíduos. E assegurando-os, principalmente, com políticas de desenvolvimento humano. Assim, a proposta de segurança humana ajudaria a uma conceptualização das várias ameaças percebidas pelos povos e países, ou seja, uma proposta de segurança a partir do olhar das vítimas. Dessa forma, pode-se dizer que ao menos, o conceito de segurança humana propõe uma referência normativa que poderia orientar e servir como um instrumento de avaliação de políticas públicas: a proteção dos indivíduos por meio da garantia e efetividade dos requisitos básicos que levam à dignidade humana.

Quanto à resposta da pergunta que abre essas considerações – “pele de cordeiro” ou novo paradigma? Talvez ela se encontre numa frase de Ken Booth, inspirada nos estudos construtivistas: “segurança é o que fazemos dela, é um epifenômeno, intersubjetivamente criada”⁴⁹. Dessa forma, as políticas de segurança humana serão aquilo que os seus formuladores fizerem dela: desenvolvimento, proteção ou até mesmo retórica vazia. E apesar dos efeitos deletérios da “guerra ao terror” sobre o equilíbrio das dimensões das políticas de segurança humana – desenvolvimento e proteção - possivelmente, o mais sensato no atual contexto, seja seguir o conselho de um provérbio árabe: "Não declares que as estrelas estão mortas só porque o céu está nublado".

⁴⁹ BOOTH, Ken. **Security and self reflections of a fallen realist**. YCISS Occasional Paper Number 26 October 1994, p. 15.

REFERÊNCIAS

AKIYAMA, Nobumasa. **Human Security at the Crossroad: Human Security in the Japanese Foreign Policy Context**. IN: **Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building**. IPSHU English Research Report Series No.19, 2004.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ARAGUSUKU, Juliano. **Segurança humana na Política externa japonesa**. Paper apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010, Disponível em: <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT04/Juliano%20Akira%20de%20So%20uza%20Aragusuku.pdf>. Acesso: 20/01/11.

ARAVENA, Francisco Rojas. **Seguridad Humana: Concepto emergente de la seguridad del siglo XXI**. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp.11-25.

ARAVENA, Francisco Rojas; FUENTES, Claudia. **Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe**. UNESCO, 2005.

ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida. **Las nuevas perspectivas de la seguridad humana en América Latina y el Caribe**. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp. 07-10.

ARENDT, Hannah. **As origens do Totalitarismo**. 3ª Ed, São Paulo: Cia das Letras, 1998.

ARMIÑO, Karlos Pérez. **El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico**

de sus potencialidades y riesgos. Revista CIBOD d'Afers Internacionals, n° 76, dez/06 – jan/07, pp.59-77.

AXWORTHY, Lloyd. **Notes for an address by the honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Woodrow Wilson International Center for Scholars. 16/06/2000.** Disponível em: www.peace.ca/axworthyaddressstwoodrow.htm. Acesso: 18/12/2009.

AZEVEDO, Thalia Lacerda. **A Escola Galesa de Estudos Críticos de Segurança: Segurança como Emancipação.** Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2009.

BAJPAI, Kanti. **The Idea of Human Security.** International Studies, 40, 2003.

BALDWIN, David. **The concept of security.** Review of International Studies (1997), 23, pp. 05–26.

BARANYI, S. **¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?** Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2006.

BARRÍA, Juan Aníbal. **Chile y la Seguridad Humana.** IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe.** Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp. 387 – 401.

BASSEDAS, Pol Morillas. **Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico.** Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 76, dez/06 – jan/07, pp.47-58.

BELLI, Benoni. **A Politização dos Direitos Humanos: o Conselho de Direitos Humanos**

das Nações Unidas e as resoluções sobre países. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BEHRINGER, Ronald M. **Middle Power Leadership on the Human Security Agenda.** Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 40(3): 305–342.

BILGIN, Pinar. **Critical Theory.** IN: WILLIAMS, Paul (ed.). **Security Studies: an introduction.** New York: Routledge, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A filosofia e as lições dos clássicos.** Rio de Janeiro: Ed.Campos, 2000.

BOOTH, Ken. **Theory of world security.** New York: Cambrigde University Press, 2007.

_____. **Critical security studies and world politics.** London: Lynne Rienner Publishers, 2005.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis.** London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies.** Cambrigde: Cambrigde University Press, 2009.

CASTRO, Thales. **Conselho de Segurança da ONU – unipolaridade, consensos e tendências.** Curitiba: Juruá Editora, 2007.

CEPIK, Marco. **Segurança Nacional e Segurança humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas.** Security and Defense Studies Review, Vol. 1, Spring 2001, pp. 01-19.

CHENOY, Anuradha M.; TADJBAKHS, Shahrbanou. **Human Security – Concepts and**

Implications. London:Routledge, 2009.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ (CIIIP); UNIVERSIDADE PARA A PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (UPAZ). **O estado da paz e a evolução da violência: a situação da América Latina.** Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 2002.

CRAVO, Teresa de Almeida. **O Conceito de Segurança humana: Indícios de uma mudança paradigmática?** IN: NASSER, Reginaldo (org.). **Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões.** São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

DONNELLY, Jack. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** IN: GUIMARÃES, Samuel P.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. (orgs). **Direitos Humanos no Século XXI.** IPRI: São Paulo, 1998.

_____. **Realism.** IN: BURCHILL, Scott et all (ed.). **Theories of international relations.** New York: Palgrave Macmillan, 2005.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations,** Princeton University Press, 2006.

DUFFIELD, Mark. **Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror.** Paper prepared for the GDI panel ‘New Interfaces between Security and Development’ 11th General Conference of the EADI, Bonn, 2005. Disponível em: eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf. Acesso: 18/12/2010.

ESDTRÖM, Bert. **Japan and the challenge of human security – the founding of a new policy 1995-2003.** Sweden: Institute for Security and Development Policy, 2009.

EVANGELISTA. Ana Carolina Pires. **Perspectivas sobre a “sociedade civil global” no**

estudo das relações internacionais. Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2006.

FALK, Richard. **Human rights and global civil society: on the law of unintended effects.** In: GREADY, P. (ed.). **Fighting for human rights.** London: Routledge, 2004, p. 33-53.

FARER, T.; Archibugi, D.; BROWN, C.; CRAWFORD, N. C.; WEISS, T. G.; WHEELER, N. J.. **Roundtable: Humanitarian Intervention After 9/11.** International Relations, 2005, 19, pp. 211-251.

FAVIER, Paula Eugenia. **Seguridad Humana: Un nuevo acercamiento al concepto de seguridad.** Disponível em: <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/working.htm>. Acesso: 15/09/2009.

FERRO, Mônica. **A Responsabilidade de Proteger – contributos para um debate.** Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=706, 2009. Acesso: 05/01/11.

FISAS, Vicenç. **Repensar la seguridad.** Jornal El País. Coluna Opinión – Dia 31/07/2002. Disponível em: <http://www.prouinvestigacionmilitar.org/documents/articles/article32.pdf>. Acesso: 15/08/10.

FRIDE. **Informe de actividad – Explorando conceptos: seguridad humana y construcción de la paz, 2008.** Disponível em: <http://www.fride.org/publicacion/574/explorando-conceptos-seguridad-humana-y-construccion-de-la-paz>. Acesso: 03/07/2010.

FUENTES, Claudia F. **La Red de Seguridad Humana: desde Lysøen a Santiago.** IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana,**

Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp.89-107.

GALLARDO, C. et all. **Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.** Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

GALTUNG, Johan. **Violence and Peace.** IN: SMOKER, Paul; DAVIES, Ruth; MUNSKE (org.). **A Reader in peace studies.** Pergamon Press, 1989.

_____. **Violencia, guerra y su impacto - Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia.** 2004. Disponível em: <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>
Acesso em 26/06/07.

GIANNINI, Renata Avelar. **A Organização das Nações Unidas e o Desafio das intervenções humanitárias.** Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2008.

GUIMARÃES, Marcelo Rezende. **A Educação para a Paz na Crise da Metafísica: Sentidos, Tensões e Dilemas.** 2002. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS.

GUZMÁN, Vicent Martínez. **Filosofia para hacer las paces.** Barcelona: Icaria Editorial, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **O Ocidente Dividido.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

HAQ, Mahbub Ul. **O Paradigma do Desenvolvimento Humano.** IN: Curso: Introdução ao Desenvolvimento Humano: Conceitos básicos e mensuração. PUC Minas Virtual, 2008.

HASLAM, Jonathan. **A necessidade é a maior virtude – o pensamento realistas nas relações internacionais.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HELD, David. **Un Pacto Global – la alternativa socialdemocrata al consenso de Washington.** Madri: Taurus, 2005.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização.** Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais – histórias e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBS, Thomas. **LEVIATÃ, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** Coleção Os Pensadores. Abril Cultural, 1974.

HOLMAN, James. **Middle Powers Series Part 1 - Middle powers in contemporary society.** The Analyst, 01/06/2010. Disponível em: <http://www.theanalyst.com.au/global-a-political-issues/84-analyst-essays/205-essay-middle-powers-in-contemporary-society.html>
Acesso: 20/02/11.

HSIEN-LI, Tan. **Not just global rhetoric: Japan's substantive actualization of its human security foreign policy.** International Relations of the Asia-Pacific Volume 10 (2010) 159–187.

IZZO, Roberta Cristina. **A Cultura da paz no sistema das Nações Unidas: de 1989 a 2001.** Anais do I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2007.

JACOBY, Ruth. **Foreword – Policymaking for peace and prosperity.** IN: PICCIOTTO, Robert; WEAVING, Rachel (ed.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity.** London, New York: Routledge, 2006.

KALDOR, Mary. **A Decade of Humanitarian Intervention: The role of Global Civil Society**. ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary (eds.). **Global Civil Society**. Oxford University Press, USA, 2001.

KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KING, Gary; MURRAY, Christopher. **Rethinking Human Security**. Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 4. (Winter, 2001-2002), pp. 585-610.

KOERNER, Andrei. **Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos**. Lua Nova n° 57, 2002, pp. 87-111.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton University Press, 1999.

KRAUSE, Keith. **Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?** IN: Papeles de Cuestiones Internacionales, n° 90, 2005, pp. 19-30.

LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento e direitos humanos**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LYNN-JONES, Sean M. **International Security Studies after the Cold War: An Agenda for the Future**. CSIA Discussion Paper 91-11, Kennedy School of Government, Harvard University, December 1991.

MACFARLANE, S. Neil; KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN: a critical history**. United Nations Intellectual History Project Series. Indiana University Press, 2006.

MACHADO, João Guilherme Rocha. **O Desenvolvimento Econômico e as Nações**

Unidas: Uma análise da atuação do PNUD no Brasil. Dissertação em Economia Política, PUC-SP, 2007.

MACK, Andrew. **El Concepto de Seguridad Humana.** IN: Papeles de Cuestiones Internacionales, n° 90, 2005, pp. 11-18.

MATA, Javier Fabra. **Playing the Right Game? Human Security Research and its Implications in policy-making.** Paper presented at the International Studies Association (ISA) 48th Annual Convention, 2007.

MATHIAS, Suzeley.; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: a atuação do Brasil no Haiti.** Trabalho apresentado no Lasar's XXVII International Congress. San Juan, março, 2006. Disponível em:
<http://64.233.169.104/search?q=cache:V38XyQ4qJnIJ:www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf+mathias+pepe&hl=ptBR&ct=clnk&cd=1&gl=br>.
Acesso: 07/08/10.

MESA, Manuela. **Introducción.** IN: Papeles de Cuestiones Internacionales, n° 90, 2005, pp. 05 –08.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: EDUNB/IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.

NAVARETTE, Jonathan Ortiz. **La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense - La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial.** Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 60, p. 43-60.

NEF, Jorge. **Seguridad Humana y Vulnerabilidad mutua.** IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe.** Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp. 29-62.

NEF, Jorge. **Human Mutual Security and Vulnerability an Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment.** Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

PARIS, Roland. **Human Security – Paradigm Shift or Hot Air?** *International Security*, vol. 26, n° 2 (Fall 2001), pp. 87 – 102.

PEREIRA, Juan Pablo Fernández. **La Seguridad Humana – un derecho emergente.** Editora Ariel, Barcelona, 2006.

_____. **Seguridad Humana.** Tesis Doctoral. Programa de doctorado en seguridad y prevención. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas. Universidad Autónoma de Barcelona. 2005.

PICCIOTTO, Robert. **Overview – Investing in peace and prosperity.** IN: PICCIOTTO, Robert; WEAVING, Rachel (ed.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity.** London, New York: Routledge, 2006.

PIOTUKH, Volha. **Humanitarian Action and the War on Terror: Some Preliminary Thoughts on a New Biopolitical Nexus.** Paper apresentado na *Northern PSA Postgraduate Conference*, 2008. Disponível em: [www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/word_doc/0004/ .../Piotukh_Paper.doc](http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/word_doc/0004/.../Piotukh_Paper.doc) Acesso: 02/01/11.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 1994.** México: Fondo de cultura económica, 1994.

POKU, Nana K. **Globalization, Development, and Security.** IN: COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies.** New York: Oxford University Press, Second Edition, 2010.

PUREZA, José Manuel. **Segurança Humana: Vinho novo em odres velhos?** IN: NASSER, Reginaldo (org.). **Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

_____. **A novidade sobre estudos de paz**. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/1998fa/1998fa_1_12.htm>, Acesso em: 17/05/07, 12:53 h.

REIS, Rossana Rocha. **Direitos humanos e periferia**. Texto apresentado no Seminário Temático 10 “Dilemas da modernidade periférica”, sessão 1: Centro e periferia no capitalismo globalizado. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2004.

SARFATI, Gilberto. Estudos de Segurança Internacional: **De Tucídides aos novos conceitos**. IN: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA, Domício. **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a.

_____. **Why Human Security?** Texto de apresentação no Simpósio Internacional de Segurança humana, Tóquio, 28 de julho de 2000b.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar – a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TANNO, Grace. **A Escola de Copenhague: uma contribuição aos estudos de segurança internacional**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2002.

TUJAN, Antonio; GAUGHRAN, Audrey; MOLLETT, Howard. **Development and the**

‘global war on terror’. *Race & Class*, vol. 46 (1): 53-74, 2004.

VILLA, Rafael A. Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. **Segurança Internacional e Normatividade: é o Liberalismo o elo perdido dos *Critical Securities Studies*?** *Lua Nova*, São Paulo, 73: 95-122, 2008.

VILLA, Rafael; SANTOS, Norma. **Buzan, Wæver e a escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional**. IN: MEDEIROS, Marcelo; LIMA, Marcos; VILLA, Rafael; REIS, Rossana (org.). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo, Editora Hucitec, 2010.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Ed. Gradiva, Lisboa, 2002.

WILSON, Rhéa Nadine. **Securing the Human: A Critique of Human Security and *The Responsibility to Protect***. Thesis of Departament of Political Science, University of Victoria, 2008.