

# Os desafios humanitários e novas práticas de great power management: uma comparação entre as posições da França e da Alemanha frente à “crise de refugiados”



*Humanitarian challenges and new practices of great power management: a comparison between French and German positions towards the so-called refugee crisis*

*Los desafíos humanitarios y nuevas prácticas de great power management: una comparación entre las posiciones de Francia y de Alemania frente a la “crisis de refugiados”*

Cláudia Alvarenga Marconi<sup>1</sup>  
Anna Paula Ramos<sup>2</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p107

Recebido em: 14 de maio de 2019  
Aceito em: 05 de novembro de 2019

1. Doutora em Ciência Política pela USP (2013). Professora da Graduação e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (GGFPI) da PUC-SP. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). É também professora e titular da Cátedra *Jean Monnet* de Estudos Europeus na FECAP. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9394-6724>

2. Bacharel em Relações Internacionais pela FECAP. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-1924-8500>

## RESUMO

O presente artigo visa entender como se dá a gestão das grandes potências, França e Alemanha, frente à assumida crise de refúgio atual no contexto europeu. Para tanto, partimos da noção mais ampla de “instituições primárias”, parte do léxico da denominada Escola Inglesa (EI) de Relações Internacionais (RI), e, mais especificamente, da candidata a instituição primária que parece ter maior poder de constrianger as demais – o *great power management*. A partir da comparação entre duas importantes potências europeias – Alemanha e França – a primeira fora, no que tange ao poder de veto, da institucionalidade internacional *core* de *great power management* – o Conselho de Segurança da ONU (CSONU) - e a segunda inserida nessa mesma institucionalidade -, busca-se verificar de que forma ambas traduzem o denominado “novo humanitarismo” como mecanismo de gestão internacional ao responderem, ainda que diferentemente, à percepção crescente de que a Europa enfrenta contemporaneamente uma crise de refugiados.

**Palavras-chaves:** Instituições primárias. *Great power management*. Novo humanitarismo. França. Alemanha.

## ABSTRACT

This article aims at understanding how France and Germany articulate a great power management strategy while facing the contemporary refugee crisis

involving the European context. In this sense, we depart from the general concept of primary institutions, part of the vocabulary of the English School of International Relations, and, more specifically, we adopt the candidate of primary institution capable of constraining others: the great power management in this analysis. Through the comparison between two central European powers – Germany and France – the former an outsider in terms of veto power of the main international institutionality of great power management – the United Nations Security Council (UNSC) and the latter inserted in such an institutionality, we strive to verify how both of them translate the so-called new humanitarianism as a great power management mechanism to the extent they respond, even though differently, to the rising perception that Europe has been facing a contemporary refugee crisis.

**Keywords:** Primary Institutions. Great power management. New Humanitarianism. France. Germany.

## RESUMEN

El presente artículo pretende comprender como ocurre la gestión de las grandes potencias, Francia y Alemania, frente a la asumida crisis de refugio actual en el contexto europeo. Para ello, iniciamos de la noción del más amplia de las “instituciones primarias”, parte del léxico de la nombrada Escuela Inglesa (EI) de Relaciones Internacionales (RI), y, más específicamente, del candidato a la institución primaria que parece haber mayor poder de restringir las demás – el *great power management*. Basado en la comparación entre las dos potencias europeas más importantes – Alemania y Francia – la primera fuera, acerca del poder de veto, de la institucionalidad internacional *core* de *great power management* – el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) - y la segunda insertada en la misma institucionalidad -, busca verificarse a cual molde los dos traducen el denominado “nuevo humanitarismo” como mecanismo de gestión internacional al respondieren, aunque de manera diferente, la creciente percepción de que la Europa enfrenta contemporáneamente una crisis de refugiados.

**Palabras clave:** Instituciones primarias. *Great power management*. Nuevo humanitarismo. Francia. Alemania.

## Considerações iniciais

O presente artigo procura dar conta do conceito “instituições primárias” apresentando a definição dada pela literatura da Escola Inglesa (EI)<sup>3</sup> e analisando especificamente a instituição *great power management* (GPM), pois numa lógica assimétrica entre os Estados, as denominadas grandes potências sempre tentaram controlar os movimentos e a expansão da sociedade internacional, constituindo-se no que Hedley Bull (2002), principal expoente dessa abordagem, determina de o “gerenciamento” ou “gestão das grandes potências”.

Essa gestão é constantemente colocada em xeque por movimentos que escapam do controle dos Estados, como por exemplo, a crise dos refugiados<sup>4</sup> que atinge a Europa desde 2014, ocasionada por conflitos em regiões como a do Grande Oriente Médio, principalmente na Síria e sua realidade de guerra civil, e que forçou milhões de pessoas a se deslocarem para a Europa em busca de refúgio<sup>5</sup>.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (EUROPARL, 2018), em 2014, a chegada de refugiados

3. É uma abordagem de via média das RI que trabalha com a ideia de que há uma sociedade de Estados caracterizada pela existência de interesses comuns e valores compartilhados entre os *insiders* dessa mesma sociedade inter-estatal.

Ademais, a EI valoriza três formas complementares de se debruçar sobre o internacional: uma que valoriza o estudo da história, outra que confere *zoom* a aspectos normativos e outra ainda que enaltece a dimensão empírica dessa forma de organização social internacional. Para mais detalhes, Cf. Dunne, 1998.

4. Há o questionamento por parte de alguns estudiosos de que o fato desse fenômeno ter se hipervisibilizado na medida em que incidiu sobre a Europa faz com que não seja um critério suficiente para determiná-lo como “crise”. Exemplos de contribuições que levantam esse aspecto são: Sohlberg; Esaiasson; Martinsson (2018) e Gregurovic; Zuparić-Iljic (2018).

5. Faz-se importante salientar que a Europa enquanto destino dos migrantes também é explicada pelo saturamento de vários países vizinhos da própria região do Grande Oriente Médio. O caso do Líbano, por exemplo, ilustra bem a questão dos limites intraregionais. De acordo com dados da Anistia Internacional (online), “Lebanon hosted more than 1 million refugees from Syria, in addition to several hundred thousand long-term Palestinian refugees and more than 20,000 refugees from other countries. The authorities maintained restrictions that effectively closed Lebanon’s borders to people fleeing Syria” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018).

quadruplicou, com um total de 280 mil. Em 2015, quando a crise atingiu aparente o ápice, com a estagnação da guerra na Síria e a deterioração das condições de vida nos campos de refugiados, foram mais de um milhão de solicitações de refúgio. Estima-se ainda que dos 175.800 cidadãos sírios que receberam proteção internacional na União Europeia, mais de 70% se concentrou apenas na Alemanha, país que mais acolheu os refugiados (EUROPARL, 2018).

Dada a centralidade do espaço europeu na questão, o artigo se propõe a comparar de que forma a Alemanha e a França, que na conjuntura internacional são as duas grandes potências europeias que mais se pronunciam acerca da crise, estão utilizando-se do discurso do “novo humanitarismo”, uma concepção atualizada da ajuda humanitária e que visa ao imperativo político sobre o humanitário, como uma nova prática da sociedade internacional que se traduz sob o GPM frente à questão migratória.

A comparação será feita a partir de um mapeamento das propostas em relação às políticas de acolhimento desses dois Estados frente à análise dos documentos das reuniões do Conselho de Segurança da ONU (CS), instituição secundária central e responsável por traduzir a primária *great power management* no âmbito institucional internacional. Buscou-se levantar e organizar os registros de todas as reuniões do CS entre os anos de 2015 e 2016, período em que se registraram os maiores índices de refugiados chegando na Europa, e observando como se deu a abordagem desse tema nas discussões, assim como levantando as medidas tomadas pelos demais membros para auxiliar as vítimas e os países atingidos. Mais adiante, o artigo levanta a hipótese de se a presença da França como membro permanente do CS – com poder de veto – e a ausência da Alemanha neste órgão interfere nas posições adotadas por esses Estados no dito contexto, já que o Conselho é visto como monopolizador da tomada de decisão internacional das grandes potências.

A fim de cumprir com o que se propõe, o artigo está estruturado em três seções. Em uma primeira seção, é contemplada a discussão teórica acerca das instituições primárias e secundárias, revelando as concepções clássicas e contemporâneas dessas concepções e como a Escola Inglesa articula a relação entre essas institucionalidades. Aqui, o objetivo será explorar esse conceito com ênfase na instituição primária denominada de *great power management*, pois é a partir da crença e controle sobre os meios do GPM que as grandes potências desenvolvem as diretrizes de suas políticas.

Na segunda seção, será tratado brevemente o agravamento da “crise dos refugiados”, apresentando de que forma a concepção de novo humanitarismo<sup>6</sup> aparece como resposta das grandes potências a esse dilema. Aqui, assumimos o novo humanitarismo como uma espécie de prática emergente da sociedade internacional, dotado de muitas das características associadas às instituições primárias. A fim de sustentar empiricamente esse argumento, faz-se a análise das políticas francesa, alemã e do posicionamento do Conselho de Segurança frente a esse fenômeno, enfatizando como fazem uso do discurso do “novo humanitarismo” como forma de gerenciamento da questão.

6. Mark Duffield é o teórico crítico que conceitua o novo humanitarismo a partir do nexos entre desenvolvimento e segurança. Para maior conhecimento em relação a esta noção, central no desenrolar do argumento do presente artigo, ver DUFFIELD, 2001.

A partir dos conceitos apresentados, expõe-se, na terceira e última seção, a relação entre as instituições primárias e secundárias a partir da referida temática e da argumentação de que se tem no novo humanitarismo a criação de uma nova instituição, e que o Conselho de Segurança exerce uma influência direta e excessiva sobre as decisões de seus membros e não membros.

Bull e a lógica de poder na sociedade internacional: o conceito de instituições internacionais.....

#### *Instituições primárias e secundárias*

7. Sociedade internacional é entendida por um grupo de estados, conscientes de certos interesses e valores semelhantes, que se interligam por um conjunto de regras e instituições comuns. (BULL, 2002)

8. Martin Wight foi o grande precursor da Escola Inglesa, tendo Hedley Bull como o seu “constant borrower”, já que foi professor desse autor e responsável por apresentar a visão inicial dessa teoria.

O conceito de “instituições primárias” constitui um elemento central na Escola Inglesa, sendo entendidas como práticas sociais compartilhadas entre os membros da sociedade internacional<sup>7</sup> e definidoras do caráter básico e dos padrões de comportamentos legítimos estatais. Martin Wight<sup>8</sup> (2002), o primeiro autor dessa teoria a dar contorno a essa noção, define as instituições primárias como representações das relações habituais dos Estados no cenário internacional, trazendo, como exemplo delas, o comércio, a diplomacia, a guerra, a neutralidade, a arbitragem, o equilíbrio de poder, o direito internacional e a soberania.

Posteriormente, Hedley Bull expandiu essa discussão buscando trazer uma formulação do que seriam propriamente ditas as instituições primárias:

Podemos chamar de “instituições da sociedade internacional”: o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências, a guerra. Por “instituição” não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. (BULL, 2002, p. 88)

De acordo com esse autor, as instituições são “[...] uma expressão do elemento de colaboração entre os Estados no desempenho de suas funções e, ao mesmo tempo, um meio de sustentar essa colaboração” (BULL, 2002, p. 163). Mais do que apenas ser uma organização formal, Bull (2002) argumenta que as instituições são os elementos que tornam a sociedade internacional possível, oferecendo práticas padronizadas, conjuntos de ideias e crenças num sentido de refletir as normas e regras presentes nesse meio. Em outras palavras, as instituições não têm o sentido de retirar a soberania dos Estados e sim de ordenar e sustentar suas relações, expressando a existência de uma sociedade internacional.

Barry Buzan (2004, p. 164), um dos principais autores contemporâneos da Escola Inglesa, faz uma releitura dos significados mais clássicos desse conceito afirmando que as instituições possuem as características de serem fundamentais e duráveis legitimando as relações estatais, além de assumirem também as peculiaridades de serem dinâmicas e maleáveis a essas instituições, o que na visão do autor permite se adequarem aos novos movimentos internacionais. Essas duas últimas particularidades são sustentadas por Buzan pela falta de clareza presente na concepção clássica desse conceito. Para o autor (BUZAN, 2012), Bull, ao estudar esse fenômeno, não expressa uma preocupação em descrever com precisão o que são as instituições primárias e quais são critérios necessários para que se possa considerar algo como se enquadrando ou não como tal.

A consequência direta dessas lacunas está refletida na enorme variedade<sup>9</sup> de candidatas a essa colocação, variando somente de acordo com o sentido e hierarquização dados por cada autor. Com isso, o autor discrimina alguns pontos que necessitam de uma maior reflexão, pois há uma diferença no tratamento que recebem de cada Estado, o que gera uma pluralidade nas interpretações das políticas adotadas por esses atores.

Outro conceito importante para se compreender a dinâmica das instituições primárias na sociedade internacional é o de instituições secundárias, vistas como as apoiadoras das primárias (BUZAN, 2004). A Escola Inglesa parece, então, assumir que elas são simplesmente manifestações organizacionais concretas e projetadas conscientemente para lidar com questões específicas e colocar em prática as preocupações das primárias, não se tendo assim um interesse dentro dessa literatura de analisá-las como autônomas.

Com isso, as instituições primárias são específicas porque apontam os atores da sociedade internacional e as relações entre eles, enquanto que as secundárias são constitutivas porque fornecem papéis diferenciados aos atores, fortalecendo o engajamento entre eles e definindo as identidades, interesses e capacidades no âmbito empírico, além de serem responsáveis por traduzir o contexto em que as primárias existem, dando-lhes forma e substância (SPANDLER, 2015).

A relação entre a instituição primária, *great power management*, e a secundária, Conselho de Segurança, é um típico exemplo de como uma secundária é essencial para a manutenção de uma primária. Hoje, os membros permanentes do CS sustentam os seus poderes na conjuntura internacional por meio do fato de estarem nessa posição. Dessa forma, o *status* de grande potência e o gerenciamento desse poder são dependentes da posição de serem membros permanentes do Conselho de Segurança.

#### *Great power management*

O conceito de grandes potências é apresentado por Hedley Bull (2002) como a instituição primária que limita a autonomia relativa dos demais Estados, pois são essas as responsáveis por controlar o nível de desigualdade entre as instituições e os atores estatais, e são sustentadas a partir de três elementos: a existência de duas ou mais potências de *status* comparável que formam um “clubes fechado” com todos os membros ocupando o mesmo plano de capacidade militar; a existência de alguns direitos e obrigações concebidos por seus povos e vistos como válidos pelos outros Estados; e o reconhecimento de que possuem certa responsabilidade de modificarem as suas políticas para se adequarem as suas obrigações de gerenciar o meio internacional. Dessa forma, o fato de haver certos direitos e obrigações implícitos no papel das grandes potências faz com que a existências dessas só se dê em uma sociedade internacional em que haja o compartilhamento de regras, valores e instituições em comum.

Com essa desigualdade sistemática, a contribuição das grandes potências para a ordem internacional ocorre em dois sentidos: o primeiro é administrando suas relações bilaterais de acordo as suas intenções perante a ordem internacional e quando exploram sua preponderância em re-

9. Por exemplo: não intervenção, comércio, direito internacional, direitos humanos, colonialismo e soberania (BUZAN, 2004, p. 174).

lação aos outros Estados, respeitando as esferas de influência e agindo em conjunto em um sentido de concerto ou condomínio de grandes potências (BULL, 2002). Porém, esses movimentos das grandes potências em função de sustentar a ordem, não proporcionam, tal como Bull (2002) afirma, uma justiça entre os Estados, ou seja, tudo é orientado a partir de uma distribuição desigual de poder, já que demais Estados reconhecem a necessidade de se ter atores superiores que detenham uma capacidade de manter a ordem internacional. E é justamente a partir desse reconhecimento e aceitação que o papel das grandes potências se torna legítimo na sociedade internacional.

A legitimidade do papel das grandes potências recebe ênfase também nos estudos de Barry Buzan e Shunji Cui (2016). Para esses autores, devido ao fato de os Estados calcularem suas ações a partir do comportamento dos outros, a instituição primária “equilíbrio de poder” se torna o princípio-chave na regulação das relações estatais, pois permite que as grandes potências detenham um nível maior de poder sem que ocorra um excesso de domínio destas. Vale dizer que a GPM (*Great Power Management*) é considerada distinta de uma hegemonia por possuir um caráter legítimo, pois todos os Estados são membros da sociedade internacional, logo concordam com a desigualdade para manter a ordem.

Outro ponto fundamental para a compreensão do papel das grandes potências é a abrangência desse gerenciamento sobre os demais Estados. Tendo como exemplo os movimentos gerados pela “crise de refúgio”, especificamente a conduta da França e da Alemanha, faz-se possível desenvolver uma análise de como esses Estados gerenciam o seu poder sobre suas zonas de influência.

A França por ser um membro permanente do Conselho de Segurança, exerce sua influência em um sentido global com as suas decisões impactando na sociedade internacional como um todo e não somente a sociedade internacional europeia, como é a gestão da Alemanha. O Estado alemão por ter como peça chave de seu GPM a União Europeia, exerce o mesmo em um sentido primeiramente regional, pois o domínio ocorre diretamente sobre os Estados europeus que compõem esse bloco e aqueles com quem se relacionam. Mas vale ressaltar que essa classificação é referente à primeira expressão dessas gestões no ambiente internacional, ou seja, tanto a França quanta a Alemanha exercem as duas formas de GPM, mesmo que em graus diferentes. Entretanto, por participarem destas instituições secundárias que traduzem estes modelos de gerenciamento - CS expressando um GPM global e a UE um GPM regional - a análise que se faz em primeira instância é partindo desse sentido articulado das instituições primárias e secundárias.

O desafio humanitário: *great power management* reformulado? .....

*Crise dos refugiados*

O gerenciamento das grandes potências europeias sobre as suas zonas de influência foi colocado em xeque com a profunda crise humanitária que se percebeu como real pela Europa e desafiou os mecanismos das políticas migratórias e de refúgio da UE e a sua competência em atender a essa demanda tão alarmante.

A dita mobilidade internacional vem sofrendo profundas e rápidas alterações nas rotas migratórias da bacia do Mediterrâneo, onde se cruzam os trajetos vindos da África e do Oriente Médio e que provocaram a crise dos refugiados atual, como apontado por Ferreira (2016, p. 88):

Os conflitos no Oriente Médio e Norte de África desestabilizam a região e potencializam a mobilidade Sul-Sul e Sul-Norte. O conflito na Síria, com a guerra civil e a organização terrorista do autoproclamado «Estado Islâmico» (Daesh), está na origem da maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial, com mais de 4,8 milhões de refugiados, a maioria dos quais procurou abrigo nos países vizinhos. [...] Também a contínua violência no Iraque e Afeganistão e os constantes abusos na Eritreia potencializam migrações forçadas oriundas destes territórios.

Esses movimentos fizeram com que milhões de pessoas procurassem abrigos em países vizinhos, ocasionando uma superlotação na Turquia e no Líbano, que com a falta de estrutura e graves problemas internos, não tiveram a capacidade de responder a essa demanda. Os países que são porta de entrada da Europa, Itália e Grécia<sup>10</sup>, também começaram a sofrer graves consequências com o alto fluxo de refugiados e passaram a clamar por assistência aos demais Estados europeus para que pudessem juntos compartilhar os encargos desse deslocamento sem precedentes e buscar uma melhor solução para ajudar essas pessoas (FERREIRA, 2016).

10. Ver Trauner (2016).

Em adição, Trauner (2016, p. 321) afirma, de parte da UE, a existência de uma abordagem de centralização do “ônus” nos *hotspots* que, se “[...] fully accepted and implemented, may therefore increase the responsibility of states such as Greece and Italy to provide refugee protection, while the new relocation scheme risks providing them with only a limited amount of relief”.

Paralelamente, faz-se importante destacar que países europeus, tais como Hungria e Áustria, mostram-se relutantes em compartilhar qualquer política pró-acolhimento dos fluxos de refugiados que alcançam o espaço europeu a partir dos supracitados países do Sul do continente. Seguindo os passos norte-americanos, esses países esvaziam esforços multilaterais em torno da proteção aos migrantes, tal como o *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (online), que entrou em vigor recentemente – 2018 - no âmbito do Sistema ONU de proteção aos direitos humanos e inaugurou um primeiro *framework* integrado para as questões relativas à migração. Contrariando, por exemplo, certo viés solidarista atribuído, por vezes de forma não refletida, tanto à Alemanha quanto, em alguma medida, à UE em relação à migração, Hungria e Áustria<sup>11</sup> reengendram e revigoram o sentido, na contramão do aprofundamento da globalização, do *Fortress Europe* (Europa Fortaleza) e de seu poder simbólico e concreto de estabelecer cercas, muros e zonas de contenção.

Nas palavras de Fromm, Jünemann e Sherer (2017, p. 1):

Europe finds itself at a crossroads: Nationalist, anti-migrant parties from Slovakia over Germany to the UK are gaining increasing support among the electorate, challenging not only the political “establishment”, but also ideas of an open and humanitarian society. The political mainstream is under pressure and in search of viable and durable solutions. While the search for solutions has not yet ended, a pattern seems to be emerging.

As propostas de soluções desenhadas e articuladas a partir do novo humanitarismo são as que aqui serão debatidas ao se eleger Alemanha e

11. A matéria a seguir do The Independent (online) é ilustrativa de muitas que estamparam os jornais cobrindo o comportamento de países que são reconhecidos e também se reconhecem como anti-imigrações: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/austria-un-migration-global-pact-agreement-us-hungary-sebastian-kurz-free-dom-party-a8610161.html>.

França, comparando ambos os Estados a partir de suas atuações no CSO-NU, como expressões do GPM e de seu potencial para produzir novos significados ou ensejar novas práticas da sociedade internacional.

*Novo humanitarismo: uma nova prática da sociedade internacional?*

A resposta das grandes potências frente a essa crise migratória veio traduzida a partir do mais recente paradigma da ajuda humanitária: o “novo humanitarismo” (NASCIMENTO, 2013), que ora pode ser traduzido apenas como um instrumento desses Estados para manter um gerenciamento eficaz, ora é visto como um forte candidato a instituição primária por desempenhar um novo perfil de comportamento das grandes potências ao lidarem com a paz e o conflito.

A possibilidade de se ter o “novo humanitarismo” como uma instituição primária parte da noção de que este é um novo elemento de colaboração entre Estados - vinculado a um âmbito de normas e valores da sociedade internacional - para responder aos constrangimentos impostos. Em outras palavras, surgiu na sociedade internacional a necessidade de atender as emergências humanitárias e para isso os Estados, especificamente a Alemanha e a França, passaram a utilizar esse discurso como um novo comportamento a ser praticado em prol de manterem efetivo seu GPM, já que essa concepção atual da ajuda humanitária permite um caráter vinculado diretamente com os interesses estatais e não somente com um imperativo moral-humanitário como em sua concepção clássica se verificava.

A noção de humanitarismo, em sua formulação clássica, é caracterizada por uma base normativa que garante à ação humanitária um foco na proteção das vidas daqueles que não fazem parte do conflito direto com o imperativo humanitário justificando a intervenção, como aponta Daniela Nascimento (2013, p. 96).

Na sua abordagem mais clássica existem, portanto, algumas condições subjacentes à concretização de atividades humanitárias, tais como a provisão de assistência e proteção sem qualquer tipo de distinção de raça, cor, pertença religiosa ou étnica. Neste sentido, torna-se fundamental que tal ação seja guiada pelo princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos são assistidos de igual modo e apenas com base na sua necessidade imediata. [...].

O final da década de 90, principalmente devido às limitações impostas pela Guerra Fria, foi marcado por mudanças e as novas interpretações dessa ação. O aspecto de neutralidade foi colocado em xeque com o surgimento das chamadas “emergências complexas”, que envolviam um leque de dimensões - política, econômica e social - e exigiam uma solução que abrangesse todos esses quesitos. As intervenções deixaram de ter um foco somente em salvar vidas e passaram a ter uma maior preocupação na reconstrução da sociedade pós-conflito (NASCIMENTO, 2013).

E é nesse contexto que se fundamenta a nova abordagem da ajuda humanitária, denominada de “novo humanitarismo”, em que a intervenção no conflito passou a ter um caráter político com o apoio dos governos doadores e de Organizações Não Governamentais. Como afirma Nascimento (2013), a ideia central dessa visão é ter a ajuda fundamentada a

partir de diretrizes e estratégias de médio e longo prazo visando a proteção dos direitos humanos e projetos de reconstrução pós-guerra nas áreas de educação, saúde, administração pública e, em última instância, da paz.

Dessa forma, e tal como defende Mark Duffield (2001), em contextos de conflito e pós-conflito a promoção do desenvolvimento se tornou semelhante ao sentido de segurança. O que é levado em conta não é mais o imperativo humanitário e sim os processos que se instalam a fim de atingir os objetivos estabelecidos pelos Estados doadores. Portanto, a ajuda humanitária passa a estar condicionada a uma ética consequencialista: “The consequentialist ethics of the new humanitarianism, however, in holding out the possibility of a better tomorrow as a price worth paying for suffering today, has been a major source of the normalisation of violence and complicity with its perpetrators” (DUFFIELD, 2001, p. 106-7).

O foco recai sobre os governos doadores, pois serão eles que decidirão quem receberá a ajuda, retirando das organizações o papel de mobilização e fazendo com que sejam esquecidos os princípios que guiavam o humanitarismo clássico, substituindo-os por objetivos de desenvolvimento e de resolução do conflito, sucedendo em um tipo de política que desvaloriza as normas dos direitos humanos em nome de objetivos relevantes (NASCIMENTO, 2013) e tangíveis para o gerenciamento do âmbito internacional. Além de colocar em xeque também o princípio da imparcialidade, já que agora não é mais respeitado o imperativo da necessidade humana e sim são considerados os interesses dos Estados (DUFFIELD, 2001).

Com esse novo conteúdo, as grandes potências passaram a ver o “novo humanitarismo” como uma ferramenta de resgate da capacidade de gerenciar as situações em que a sua administração está em risco, como a crise dos refugiados, pois a interferência dos agentes nesse conflito muda de um caráter pontual para um vinculado com a noção de se instalar no país alvo. Dessa forma, Duffield (2001) afirma que a ajuda humanitária passou a ter uma dimensão assumidamente política, com vistas a estimular processos políticos e sociais e não apenas ir ao encontro de atender as necessidades e o sofrimento das vítimas.

Em complementaridade ao teor crítico introduzido por Duffield, Zetter (2005), em interessante debate sobre as normas internacionais de proteção relativas às diferentes categorias da mobilidade, reconhece uma paisagem normativa fragmentada nessa matéria, apontando que: “[...] protection space and the quality of protection [...] have diminished, and that international norms and standards have been sacrificed to operational and political imperatives, creating a fragmented landscape of protection”. Nessa mesma tônica crítica, o autor afirma muito mais a existência de uma gestão da proteção (*protection management*) do que o robustecimento de uma norma internacional protetiva (ZETTER, 2005). Argumenta-se aqui que a *gestão da proteção* pode soar e por vezes parecer despolitizada. Entretanto, ela colabora justamente na produção de novos espaços – inclusive institucionais - para os sentidos mais verticais do político se recolarem desde o internacional.

### *Conselho de Segurança da ONU e a ajuda humanitária: aproximações preliminares entre França e Alemanha*

12. Foi em 2012 que a Alemanha cumpriu o seu último mandato como membro não permanente do referido órgão. Vale ressaltar ainda que o Estado alemão é um dos principais atores que reivindica uma reestruturação do Conselho para que novos Estados possam ter a possibilidade de ocupar o cargo de membro permanente. Para uma cronologia completa da participação alemã no CSONU, ver: [https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field\\_member\\_state\\_value=DEU](https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field_member_state_value=DEU).

13. A partir desse contraste entre Alemanha e França, levanta-se a hipótese de se esse o fator crucial para se compreender o porquê de uma distinção nas políticas de acolhimento adotadas pelos dois Estados frente à crise migratória atual.

14. No ano de 2015 foram realizados 241 encontros, sendo que 10 apresentaram a temática da crise migratória como foco. Já em 2016, o número de encontros total foi de 255, sendo que somente 3 apresentaram a questão migratória como foco. Assim, foram objeto da análise do presente artigo os registros de 13 encontros nos dois anos aqui compreendidos. A documentação pode ser acessada, por ano, em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2016> e <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2015>.

15. O objetivo aqui não compreendeu analisar as soluções solidárias da UE e sim entender como França e Alemanha, os dois principais Estados desse arranjo integrativo, buscam no GPM global do CSONU atenuar os efeitos desse episódio. Entretanto, vale indicar que não se negligenciou a UE enquanto *global player*. O fato de o artigo não se debruçar sobre a UE enquanto instituição secundária da sociedade internacional não foi impeditivo para vê-la e reconhecê-la como ator dessa mesma sociedade. Representativo disso foi destacar posições da UE no que tange às reuniões aqui analisadas, cf. nota de rodapé 13.

16. Pode-se afirmar que as questões mais recorrentes nas reuniões durante o período de 2015 e 2016 foram os conflitos nas regiões da África e do Oriente Médio, as operações de *peacebuilding* e *peacekeeping*, a não-proliferação de armamento nuclear e o combate ao terrorismo. Para maiores informações, ver indicações na nota de rodapé 13.

Devido a esse contexto, a pressão sobre Alemanha e França no que cabe à responsabilidade de acolher os refugiados que chegam à Europa, traduziu-se no fato de que são na conjuntura do equilíbrio de poder os grandes *players* europeus, e necessitam atender as reivindicações impostas pela sociedade internacional mais abrangente em função de manter suas gestões fortes e legítimas.

Contudo, com vistas a compreender como ocorre a articulação desses Estados perante a esse fato, devem ser levadas em consideração não somente as semelhanças que elas apresentam entre si - como o nível de desenvolvimento e aspectos culturais e econômicos - mas principalmente a diferença de se ter a França como membro permanente do Conselho de Segurança e a Alemanha<sup>12</sup> fora da condição tanto de membro permanente quanto de membro não permanente do referido órgão no período aqui recortado<sup>13</sup>.

O Conselho de Segurança é o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacional, formado por quinze membros: sendo cinco permanentes, que possuem o direito a veto e são Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China e dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Esse órgão é o único da ONU que possui poder decisório, ou seja, todos os membros das Nações Unidas devem aceitar e cumprir as decisões do CS. Por esse motivo, o veto é visto como uma regra que formaliza e explicita o GPM.

Partindo da estrutura desse órgão e de como se dá os seus movimentos, para se defender a hipótese de que a participação da França como membro permanente interferiu em sua postura no tocante à crise humanitária, foram analisadas todas as reuniões do CSONU dos anos de 2015 e 2016<sup>14</sup> - anos em que a crise atingiu o seu ápice - dando ênfase aos encontros em que se foi discutido como principal o tema das instabilidades derivadas do fluxo migratório na Europa. E no sentido de ter uma compreensão mais harmonizada da percepção internacional frente a esse dilema e de se ter mecanismos para comparar a postura dessas duas grandes potências, averiguou-se além da posição francesa, a conduta da Alemanha e da União Europeia<sup>15</sup> no mesmo espaço institucional do Conselho de Segurança da ONU e, portanto, nas reuniões das quais esses atores participaram.

Com isso, observa-se que mesmo com o agravamento dessa crise, essa não foi uma das questões mais recorrentes nas reuniões durante os dois anos<sup>16</sup>. Nota-se, então, que quando se discutem os conflitos no Oriente Médio, o foco recai para a tomada de decisões em relação às soluções que possam cessar os conflitos em si, na proteção dos civis que estão nesses países e no fim das ameaças terroristas que estão fortemente conectadas pelos atores com esses eventos. Dessa forma, o CS fez movimentos mais preocupados com a segurança dos territórios conflituosos e

em como conseguir combater o terrorismo do que evidentemente com a crise humanitária, deixando esse papel para o ACNUR<sup>17</sup> e para a UE.

Duas linhas de pensamento podem ser formuladas para tentar explicar essa lacuna do órgão. A primeira vai ao encontro de que a maioria dos membros permanentes não estão localizados nas regiões de entradas desses refugiados, ou seja, não estavam sendo “afetados” por esse fluxo diretamente e, desse modo, não tinham interesses nacionais em evidenciar essa pauta nas discussões. A outra linha se formula baseada na ideia de que o Conselho atuou de maneira pontual nas regiões de conflitos apenas no intuito de evitar um estado de emergência que poderia dificultar ainda mais as suas ações na região. Em outras palavras, a ajuda humanitária vinda do órgão não ocorreu de forma a minimizar o sofrimento dos indivíduos atingidos por esses conflitos - aqui se considera tanto aqueles que fugiram desses países quanto os que ainda permaneceram nas regiões conflituosas - mas sim, no sentido de ajudar apenas aqueles que estavam no cessar fogo, pois a condição de insegurança desses impactaria diretamente a gestão de seus interesses nacionais na área.

A partir dessa análise, observa-se que há alguma categorização de prioridades<sup>18</sup> nas ações do Conselho. Ou seja, a intervenção nos conflitos era a prioridade máxima do órgão, pois é nesse âmbito que os seus interesses estavam efetivamente em risco, enquanto a questão migratória se torna uma questão secundária por não atingir diretamente a gestão internacional mantida por esses. Com isso, o CS passou a exercer esforços somente em direção a conter os conflitos no Oriente Médio, influenciando diretamente nas respostas dos membros permanentes a esse caos humanitário, como é notado na política de acolhimento francesa.

#### *Política de acolhimento francesa: omissão frente ao caos europeu?*

Analisar a postura da França frente à crise dos refugiados traz a necessidade de observar quatro pontos importantes que, interligados, explicam como se dá o seu posicionamento frente a essa questão: seu cargo de membro permanente no Conselho de Segurança, ter que lidar com o estabelecimento da Alemanha como principal grande potência da União Europeia, ser um país com alto índice de xenofobia e a insegurança gerada pelos ataques terroristas que são associados à chegada de refugiados<sup>19</sup>.

Como um membro permanente do CS, a França possui uma “certa restrição” no quesito de formular suas políticas num sentido coerente ao que é prioridade e discutido nesse órgão, o que é comprovado quando analisada a conduta francesa nas reuniões em que foram discutidos assuntos ligados à crise dos refugiados nos anos de 2015 e 2016. Nota-se uma posição francesa muito preocupada com os casos de ataques terroristas que se alastraram pela Europa - já que entre esses dois anos o país sofreu cerca de catorze atentados (14 ATENTADOS..., 2017). Em uma das reuniões o representante francês, Laurent Fabius, acusou o próprio Conselho de ser omisso frente a essas barbaridades do Estado Islâmico, o definindo como “[...] *the Council of impotence* [...]” (UN, 2015a). Já em outra reunião, que ocorreu também em 2015, o país chegou a propor uma mudança na regulamentação do veto em casos de atrocidades humanitárias, afirman-

17. Aqui não se pretende tratar o ACNUR, importante institucionalidade humanitarista, pois é um órgão de outra natureza que não traz um protagonismo para as grandes potências e não se estrutura de acordo com a lógica do GPM destas.

18. Nesse sentido, o Conselho parece sustentar essa categorização de prioridades a partir da justificativa de que não é de sua competência atuar diretamente nas questões humanitárias, mas tão somente atuar militarmente nos conflitos ou na administração de eventuais Missões de *Peacekeeping* e *Peacebuilding*. Por categorização, entende-se aqui o conjunto hierarquizado de importantes temas da então agenda do CSONU. Não está no topo da lista de prioridades, frente a essa categorização, a assistência às vítimas de conflitos e a reparação a danos humanitários.

19. De acordo com dados colhidos e apresentados pela BBC Internacional, no ano de 2016 eram computados cerca de dez ataques/dia a imigrantes, e que vão de incêndios criminosos a alojamentos específicos até ataques a organizações que prestam apoio ao grupo vulnerável em questão. Ver BBC, 2017.

do que o papel de membro permanente lhes dava uma responsabilidade com a sociedade internacional e não apenas um “[...] *symbol of status* [...]” (UN, 2015b). Porém, o que se observa é que todas essas críticas são motivadas pelo objetivo de cessar o conflito e os ataques terroristas e não especificamente medidas que solucionem a crise, o que reforça o caráter de um discurso humanitário puramente retórico.

Além da questão do terrorismo, a França teve como preocupação secundária – igualmente como observado no Conselho como um todo – a resolução do conflito na Síria, indicando que a paz no Oriente Médio traria o fim do terrorismo na Europa, conforme se explicita na fala do representante francês, Laurent Fabius, após os ataques terroristas de 13 de novembro de 2015:

Syria had become the “greatest factory manufacturing terrorists”, he said, asking stakeholders to launch a political process in which Bashar Al-Assad was not part of the solution. Finally, the current refugee crisis was one of the most direct results of the Syrian conflict, he said, warning that if it continued, it would become a major destabilizing force. (UN, 2015c)

20. O ano de 2015 foi aquele em que a crise teria atingido o seu ápice, com um total de 1.321.600 pedidos de asilo na UE (EUROPARL, 2018).

E, a despeito da crise ser citada na fala, essa é apresentada em um sentido secundário em relação ao conflito da Síria, além que se afirma que “ainda poderá se tornar uma grande força desestabilizadora” (UN, 2015c), ou seja, o representante desconsiderou os índices alarmantes<sup>20</sup> que esse fluxo de pessoas já tinha atingindo em meados de novembro de 2015 e defendia que o foco deveria continuar recaindo exclusivamente no combate ao terrorismo.

Essa solução que tanto a França como o Conselho defendem está baseada em implementar uma governança nos territórios de conflito que prevenisse novas hostilidades e promovesse o desenvolvimento. Afirmavam, portanto, a necessidade de uma resposta desenvolvimentista, indo ao encontro do conceito de “novo humanitarismo” na tentativa de acabar com essa guerra e manter o GPM efetivo e não propriamente ajudar as pessoas que chegavam à Europa, transferindo essa responsabilidade para a ACNUR.

Outro aspecto primordial para se entender a política de acolhimento francesa, é a comparação com a Alemanha. Enquanto o Estado alemão no ano de 2015 recebeu mais de um terço de todos os requerentes de asilo na Europa - cerca de 476 510 solicitantes -, a França não teve que enfrentar o desafio, já que apenas cerca de 6% de todos os solicitantes apresentaram o seu pedido inicial ao país (KOENIG, 2016).

Na opinião dos franceses, essa diferença pode ser explicada devido à política de acolhimento formulada por Angela Merkel ter um forte incentivo para que os refugiados fossem por vontade própria para Alemanha. Argumenta-se ainda que essas medidas sejam uma exibição de altruísmo, mas também um mecanismo de facilitar o desenvolvimento demográfico e melhorar a defasagem da mão de obra barata. Em contra-argumento, os alemães afirmam que esse movimento não se justifica somente como consequência da política adotada pela *chanceler*, mas também pela situação econômica favorável que o país apresenta ultimamente (KOENIG, 2016).

Outra diferença que esses dois países apresentam são as percepções que a população tem sobre as pessoas que chegam em busca de auxílio. Na Alemanha, os nativos falam sobre uma “crise de refugiados” suge-

rindo uma ligação empática com a situação - sentimento que pode ser explicado pelo passado alemão com os movimentos de refúgio provocados pela Segunda Guerra Mundial em 1945. Já os franceses se referem a uma “crise migratória” englobando diferentes categorias de migrantes<sup>21</sup>, demonstrando certa relutância em abrigar essas pessoas, pois se tem uma percepção de risco associada a possível “[...] tomada de empregos [...]” dos trabalhadores europeus (KOENIG, 2016, p. 3). A partir dessa diferença é possível notar outro ponto para o entendimento da relação da França com os refugiados: a questão da xenofobia<sup>22</sup>, muito presente nessa sociedade. Alimenta-se ali a crença de que os estrangeiros seriam um “encargo” para as autoridades e representariam uma ameaça à população, não devendo o governo francês ser receptivo.

O foco central francês recaiu então sobre a questão de segurança devido aos ataques terroristas e a prevalência da defesa de seus nacionais, justificando que papel ativo em países estrangeiros e política de segurança -principalmente em relação à luta militar contra o Estado Islâmico- são a sua contribuição nas causas dos refugiados. Em outras palavras, tem-se uma tentativa de atender as demandas internacionais sem modificar em grande escala os seus próprios interesses. É dessa forma que a França segue conectando à manutenção de sua segurança nacional o GPM efetivo.

#### *Política de acolhimento alemã: solidária ou oportunista?*

A ascensão alemã como o grande ator da União Europeia pode ser entendida como um processo que se iniciou após a Guerra Fria com o surgimento de uma nova dinâmica de distribuição do poder econômico e político que reorientou as relações internacionais, gerando, sobretudo, uma reconfiguração da ordem europeia no sistema regional, com o processo transição da Alemanha como potência central da Europa no novo cenário mundial.

No comando do Estado alemão, a chanceler Angela Merkel conseguiu atender as reivindicações internacionais nos três grandes desafios de política externa a partir de 2015 - o conflito Ucrânia, a crise do euro na Grécia, e a crise dos refugiados - defendendo uma resposta europeia em conjunto na tentativa de afastar a ideia de que a política externa alemã tinha um caráter mais unilateral (JANNING; MOLLER, 2015, p. 1). Contudo, foi durante o último desses eventos que se teve um abalo nessa postura e começou a estremecer a liderança da Alemanha, pois a política *refugees welcome* impediu uma concentração de refugiados nos Estados-membros do sudeste, mas causou um colapso no Regulamento Dublin II (JANNING; MOLLER, 2015, p. 2)<sup>23</sup>, visto que mesmo pedindo solidariedade e apoio com essa causa que, deveria ser partilhada por todos os Estados-membros, Merkel não obteve a assistência necessária tendo que negociar uma solução com a Turquia, pois a impressão que se tinha era essa “resposta em conjunto” defendida pela Alemanha era uma tentativa desse governo de corrigir assimetria de poder presente dentro do bloco (JANNING; MOLLER, 2015, p. 3).

Poucos membros se opuseram claramente às propostas da Comissão Europeia para a solução dessa crise, porém mostraram pouco inte-

21. Imigrantes são pessoas que se descolam de forma voluntária de seu país de origem, com intenção de se estabelecer por algum tempo no Estado de acolhida. Já os refugiados estão fora de seu país devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade e à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

22. Essa é uma questão histórica da sociedade francesa ligada ao processo de colonização, em que a França foi uma das grandes colonizadoras do território africano, fazendo com que a sua população tivesse um alto índice de miscigenação, o que acarretou num sentimento xenofóbico incentivado pelo nacionalismo extremista presente numa parte dos cidadãos.

23. Aponta que os refugiados devem pedir asilo ao primeiro país da UE em que chegarem. Cf. EUROPEAN COMMISSION, 2003.

resse em executar rapidamente essas decisões, o que tornou mais difícil a concretização de uma solução mais efetiva. Deste modo, a Alemanha viu a gestão desse fluxo migratório sendo lidada como uma disputa de interesses nacionais de cada Estado. Pode-se dizer que até o próprio governo alemão, apesar de toda a sua tentativa de se mostrar totalmente solidário, tentava defender os seus interesses em primeiro lugar- em que os Estados-membros do Sul e do Oeste insistiam em uma resposta conjunta (FERREIRA, 2016, p. 92), pois estavam sendo confrontados com o aumento de pessoas irregulares em seus territórios; enquanto que os países destinos resistiam em fornecer mais recursos financeiros ou em aceitar um número maior de refugiados.

Por consequência de todas essas contradições em torno da discussão com os membros da UE, a impotência da Alemanha perante o fluxo migratório foi aumentando, o que levou à adoção de um acordo polêmico entre a UE- que serviu como “peça jurídica” da Alemanha nessa celebração- e a Turquia<sup>24</sup>, o principal país de trânsito da rota do Mediterrâneo Oriental. O acordo celebrado em março de 2016 tinha como objetivo reduzir a intensidade do fluxo nesta rota através das seguintes medidas: por cada sírio que chegasse ilegalmente a Grécia seria devolvido à Turquia, outro sírio vindo diretamente da Turquia seria reinstalado num Estado-membro, com base numa regra de um-por-um. Com esse acordo, a Turquia se tornou um elemento-chave na gestão da crise migratória europeia, comprometendo-se a evitar a abertura de novas rotas de imigração enquanto que a UE se comprometeu a retomar as negociações para adesão deste país no bloco. Contudo, este acordo não fez mais do que deslocar o problema para um país vizinho, através da externalização da fronteira europeia, deixando a questão nas mãos da Turquia (FERREIRA, 2016, p. 94-95).

A influência do poder alemão na UE é tão grande que fica evidente até mesmo nos discursos desses dois atores perante o Conselho de Segurança em que se notam as opiniões semelhantes e associadas. Em uma reunião de 2015, os dois se mostram bem críticos ao posicionamento do CS em relação às atrocidades humanitárias que estavam acontecendo, afirmando que embora o papel desse órgão seja especificamente a manutenção da paz e da segurança internacionais, também tinha a responsabilidade em relação à proteção dos direitos humanos, não podendo ficar omissos aos casos que ocorriam no mundo. O representante alemão foi até mais duro ressaltando que nesse contexto “[...] the way forward could not be to pursue national interests only, or simply to ‘close our eyes’” (UN, 2015b).

O posicionamento analítico da UE referente ao Conselho não se conteve somente na omissão deste em relação às atrocidades aos direitos humanos, mas também no processo da paz que defendiam, afirmando que a prioridade europeia era sempre salvar vidas, mas que sozinha não iria conseguir solucionar essa crise, havendo a necessidade de se ter um “conjunto de questões” que abordassem além dos países de origem e dos países de trânsito e acolhimento, para que assim se tivesse uma redução no fluxo dos refugiados na região (UN, 2015d). Nesse mesmo sentido, a Alemanha afirmou<sup>25</sup> que era uma obviedade o pensamento do CS de que a segurança e o desenvolvimento estivessem interligados e que se estivessem realmente preocupados em garantir a paz também teriam interesse

24. Cf importantes considerações acerca do Acordo Turquia-União Europeia em LEHNER, 2018.

25. Cf o posicionamento alemão no documento UNITED NATIONS 7561st meeting, online.

em resolver a crise dos refugiados, que tinha um caráter de desafio global e não somente europeu.

Se Alemanha continuar empenhada com a sua promessa de liquidar a crise migratória na Europa e obtiver sucesso, Merkel terá a imagem da grande benfeitora, mas se falhar nessa missão terá que arcar com as consequências além já ter que enfrentar os danos colaterais com a dependência da UE em relação à Turquia e com as críticas de que a Alemanha fez uso das instituições europeias para perseguir seus interesses nacionais.

#### Considerações Finais

O intuito do presente artigo foi resgatar dois conceitos chave da Escola Inglesa - “instituições primárias” e “*great power management*”, que, apesar de terem sido formulados na fase clássica da Escola, apresentam características notórias que se relacionam com o mundo contemporâneo, como no caso analisado - a crise de refugiados atual - em que foi possível fazer paralelos entre as posições adotadas por França e Alemanha com os atributos definidos por Bull em sua formulação de grandes potências, além de ponderar quanto à criação de uma nova instituição primária que ressignifica o GPM - o “novo humanitarismo” - e analisar os efeitos da instituição secundária, Conselho de Segurança, nas decisões desses dois Estados nessa mesma matéria.

O entendimento de que se pode haver a criação de uma nova instituição primária e das diferentes percepções dos Estados em relação tanto às primárias já existentes quanto às secundárias em que atuam, pautou-se na formulação de Barry Buzan de que é necessária maior clareza na definição do que são essas instituições e quais características são indissociáveis delas. Justamente por não se tratar de um conceito rígido, mas sim de um construto teórico com relativa flexibilidade, percebemos espaço suficiente para, a partir de outros movimentos da sociedade internacional, sustentar o argumento de que as práticas nomeadas de “novo humanitarismo” poderiam lançá-lo a um candidato a instituição primária, ainda que não emancipada do GPM. Ademais, dando eco ao fato de que as instituições secundárias não possuem um efeito homogeneizador sobre todos os Estados membros ou mesmo não recebem importância igual por parte desses em suas decisões, buscou-se caracterizar tais oscilações como interações específicas entre as instituições secundárias elas mesmas e as primárias a partir das políticas de atores estatais chave na matéria em questão.

O posicionamento francês perante essa temática migratória atual se mostrou ainda vinculado com a perspectiva clássica da ajuda humanitária, com o foco em minimizar os efeitos da crise em seu Estado a partir da justificativa central de manter em primeiro lugar a sua segurança interna. Em outras palavras, a França parece utilizar o discurso do “novo humanitarismo” como um instrumento quando lhe convém para manter o seu GPM efetivo, mas, na prática, a sua atuação no que concerne a prestar assistência às vítimas que chegam a Europa é repulsiva e baseada num discurso xenofóbico por parte de sua população e de medidas que restringem o acesso dos refugiados ao país por parte do governo.

A França reforça, assim, a sua gestão com a posição de membro permanente do CSONU, o que permite se manter como uma das grandes potências sem ter a necessidade de mudar as políticas para atender a certas demandas da sociedade internacional. Porém, essa relação reflete uma “dependência” dos Estados desse órgão, pois a França parece ter uma restrição em como moldar o seu GPM por ter que atender as diretrizes do Conselho. O caso da crise de refúgio é um exemplo disso: o órgão pouco se manifestou ou efetuou medidas para ajudar a controlar a matéria, deixando o grosso da questão para a competência da UE e do ACNUR. Com isso, a França viu a sua gama de recursos minimizados para atuar nessa questão, e como o fato de ser um membro do Conselho de Segurança já reforça o seu gerenciamento, não se empenhou ou se envolveu fortemente em solucionar esse dilema, tendo o “novo humanitarismo” apenas como elemento retórico, da mesma maneira que o CS o fez.

A maneira como a Alemanha maneja a instituição primária *great power management* difere bastante da francesa. Primeiramente, não compor sequer o quadro dos membros não permanentes do CSONU àquela altura, faz com que esse Estado não esteja ancorado na postura do Conselho sobre os fenômenos da sociedade internacional, permitindo que tenha mais autonomia em suas decisões. Contudo, a mesma relação que se estabeleceu para a França com seu GPM sustentado pelo órgão da ONU, estabelece-se para Alemanha utilizando a União Europeia com instituição secundária para gerenciar a matéria, ainda que em direções contrárias. Enquanto o Conselho de Segurança é visto como o grande arquiteto de como os seus membros irão responder a algumas das demandas internacionais, ou seja, é uma instituição secundária que direciona uma instituição primária, a União Europeia é a peça-chave do *great power management* regional da Alemanha, fornecendo a esse Estado o poder de utilizá-la de distintas formas, inclusive associadas a instituições primárias emergentes, para controlar a sociedade internacional europeia e se mostrar como uma grande potência mundial. Assim, coloca em xeque até que ponto o fato de ser parte do CS impõe limites ao exercício de um GPM efetivo.

A Alemanha possui maior flexibilidade em sua conduta internacional tanto que na questão migratória se mostrou como o grande *player* a criar e estabelecer medidas que expressavam alguma intenção de alívio da crise. O discurso do “novo humanitarismo” deixou, nesse caso, de ser apenas uma retórica instrumental como foi para o Conselho e passou a ser um comportamento praticado tanto pela Alemanha quanto pela União Europeia, como por exemplo, no estabelecimento do acordo UE-Turquia.

Com maior enraizamento, o “novo humanitarismo” se mostrou como uma prática social a orientar os Estados nas questões relativas à paz e ao conflito, surgindo como candidata a nova instituição primária ligada diretamente com outra primária clássica: o *great power management*. Em outras palavras, não houve um esvaziamento do GPM como instituição primária para Alemanha com a inclusão da prática do “novo humanitarismo” e sim a reedição de certos significados dessa instituição primária tão tradicional.

Pela pesquisa empreendida, enquanto a França lida com a influência do Conselho de Segurança em suas decisões, ancorando-se na clássica

perspectiva dessa administração, a Alemanha para se impor cada vez mais como uma grande potência da Europa, traz novos comportamentos para sustentar o seu GPM, e com isso ambas se utilizam das inter-relações entre as instituições primárias e secundárias em prol da manutenção de seu poder na sociedade internacional.

A ambição do desenho original do artigo era analisar e comparar a manutenção do *great power management* francês e alemão frente à crise dos refugiados, observando tão somente a influência do Conselho de Segurança nessa dinâmica. Porém, no desenvolver da pesquisa essa pretensão foi calibrada, pois a comparação entre esses dois Estados é altamente complexa e não se esgota na questão da política migratória, fazendo-se necessário explorar, por exemplo, a influência da União Europeia sobre o GPM desses atores estatais.

Ademais, para efeitos de uma agenda de pesquisa sequencial, cremos que explorar mais densamente a literatura sobre a interação entre variadas institucionalidades secundárias e primárias torna-se essencial para compreender as respostas dos Estados parte da sociedade internacional frente às questões contemporâneas que exigem a preservação do GPM: em alguns casos preservando seu sentido original e em outros atualizando-o em novas direções.

A comparação aqui empreendida permitiu, assim, observar duas grandes potências europeias e globais ativando significados diferentes das duas instituições primárias aqui exploradas: o GPM e o novo humanitarismo. A comparação também permitiu observar o quanto dessa (não) aproximação se relaciona com a posição da França de membro permanente do CSONU enquanto a Alemanha recorre apenas a uma institucionalidade secundária fortemente regional, a da UE.

## Referências

- 14 ATENTADOS e mais de 200 mortos desde 2015. **Diário de Notícias**. 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/cronologia-parisatentado-ataques-terroristas-em-franca-desde-2015-6234295.html>. Acesso em: 25 abr. de 2018
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2017/18**, Lebanon, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5a9938cc0.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BBC. Germany hate crime: Nearly 10 attacks a day on migrants in 2016, 26 fev. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39096833>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. 2ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, Barry; CUI, Shunij. Great Power Management in International Society, **The Chinese Journal of International Politics**, v. 9, n. 2, p. 181–210, mai. 2016.
- BUZAN, Barry. The primary institutions of international society. BUZAN, Barry. **From international to world society? English School Theory and the social structure of globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- DUFFIELD, Mark. The New Humanitarianism. In: DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the new wars: the merging of development and security**. London/New York: Zed Books, 2001.
- DUNNE, Tim. **Inventing international society: a History of the English School**. 1 ed. Great Britain: Macmillan Press LTD, 1998.
- EUROPEAN COMISSION. **Dublin II Regulation (2003/343/EC)**. 18 fev. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>. Acesso em: 19 set. 2019.

EUROPARL. **Uma Europa acolhedora?** 2008. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_pt.htm#](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_pt.htm#). Acesso em: 24 abr. 2019.

FERREIRA, Susana. **Orgulho e preconceito:** a resposta europeia à crise de refugiados. *Populismo e Migrações*, São Paulo, v. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992016000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007). Acesso em: 24 mar. 2018.

FROMM, Nicolas; JÜNEMANN, Annette; SHERER, Nikolas (ed). **Fortress Europe?** Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies. Wiesbaden: Springer VS, 2017.

GREGUROVIĆ, Snježana; ŽUPARIĆ-ILJIĆ, Drago. Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison. **International Migration**, vol. 56, n. 3, p. 105-122, fev. 2018.

JANNING, Josef; MÖLLER, Almut. Leading from the Centre: Germanys' new role in Europe. **European Council on foreign relations**, v. 183, p. 2-11.

KOENIG, Nicole. **France and Germany in the refugee crisis:** united in diversity? Berlin: Jacques Delors Institut, out. 2016.

LEHNER, Roman. The EU-Turkey-'deal': Legal Challenges and Pitfalls. **International Migration**, v. 57, p. 176- 185, abr. 2018.

NASCIMENTO, Daniela. "Do "Velho" ao "Novo Humanitarismo": os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento". **Repositório Comum**. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/43911/1/Do%20velho%20ao%20novo%20humanitarismo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017

SOHLBER, Jacob; ESAISSON, Peter; MARTINSSON, Johan. The changing political impact of compassion-evoking pictures: the case of the drowned toddler Alan Kurdi, **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 13, p. 2275-2288, 2018.

SPANDLER, Killian. **Regional Organizations in International Society:** ASEAN, the EU and the Politics of Normative Arguing. 1 ed. US: Springer International Publishing, 2015.

THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION. (A/CONF.231/3). Disponível em: <https://undocs.org/A/CONF.231/3>. Acesso em: 11 out. 2019.

TRAUNER, Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure, **Journal of European Integration**, v. 38, n. 3, p. 311-325, 2016

UN. 2015a. **All United Nations Tool Must Be to Reserve Downward Spiral of Instability in Middle East**. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12064.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018

UN. 2015b. **Prospect in Protecting People Improve When Sovereignty Not Viewed as "Wall or Shield"** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc11793.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018

UN. 2015c. **Protecting Civilians**. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12123.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018

UN. 2015d. **Preventing Should Be Integral to All United Nations**. Disponível em <https://www.un.org/press/en/2015/sc12124.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018

UN. **Search Membership by Country**. Disponível em: [https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field\\_member\\_state\\_value=DEU](https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field_member_state_value=DEU). Acesso em: 11 out. 2019.

UN. **Security Council Meetings in 2016**. Disponível em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2016>. Acesso em: 11 out. 2019.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. 2 ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ZETTER, Roger. A fragmented landscape of protection. **Forced Migration Review**. vol. 50, 2005. Disponível em: <https://www.fmreview.org/dayton20/zetter>. Acesso em: 11 out. 2019.