

A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO
NA PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS
INTERNOS PERSEGUIDOS PELO ESTADO
ISLÂMICO NO IRAQUE 2014-2016)*

*THE NEED FOR COOPERATION IN
THE PROTECTION OF INTERNALLY
DISPLACED PEOPLE PERSECUTED BY
THE ISLAMIC STATE IN IRAQ 2014-2016*

*LA NECESIDAD DE COOPERACIÓN EN
LA PROTECCIÓN A LOS DESPLAZADOS
INTERNOS PERSEGUIDOS POR EL
ESTADO ISLÁMICO EN IRAK 2014-2016*

ANDREA MARIA CALAZANS PACHECO PACIFICO**

CRISTINA CARVALHO PACHECO***

JAYESH RATHOD****

IGOR HENRIQUES SABINO DE FARIAS*****

Data de recepção: 9 de junho de 2017

Data de aceitação: 3 de julho de 2017

Disponibilidade em linha: 30 de novembro de 2017

-
- * Investigação realizada como parte das atividades da disciplina de Migrações Forçadas e Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, UEPB.
- ** Pós-doutora em Direito Internacional dos Refugiados pela Universidade de York, Canadá (2009/2010); doutora (PhD), com distinção, em Ciências Sociais pela PUC/São Paulo (2008). É professora adjunta, da graduação e do mestrado Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (Nepda). Contacto: apacifico@hotmail.com
- *** Pós-doutora pela American University (CLALS) (2013-2014) e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2006). É Professora Adjunta na Graduação e no Mestrado em Relações Internacionais, ambos na Universidade Estadual da Paraíba, e Conselheira Acadêmica do INCT-INEU. Contacto: criscpacheco@gmail.com
- **** Doutor em Jurisprudência pela *Columbia University* (2001). É professor de Direito na American University Washington College of Law e diretor fundador da Clínica de Justiça para imigrantes da Faculdade de Direito. Suas áreas de especialização e interesses acadêmicos incluem lei de imigração, direito do trabalho e do trabalho, segurança e saúde ocupacional e educação jurídica clínica. Contacto: jrathod@wcl.american.edu
- ***** Mestrando (2016-) em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba, UEPB. Trabalha como Secretário Executivo do programa de refugiados da Associação Nacional de Juristas Evangélicos, ANAJURE. Contacto: igorhsabino@hotmail.com

Para citar este artigo / Para citar este
artículo / To cite this article

Pacifico, Andrea Maria Calazans Pacheco; Pacheco, Cristina Carvalho; Rathod, Jayesh & Sabino de Farias, Igor Henriques, *A necessidade de cooperação na proteção aos deslocados internos perseguidos pelo Estado Islâmico no Iraque (2014-2016)*, 31 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 161-192 (2017). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-31.ancp>

doi:10.11144/Javeriana.il15-31.ancp

RESUMO

Este artigo aborda o aumento dos deslocados internos no Iraque após o surgimento do grupo terrorista Estado Islâmico e a necessidade de cooperação regional e internacional na proteção desses indivíduos. É discutido o conceito de deslocado interno segundo as convenções internacionais e exposta a relação entre o aumento do número de indivíduos nessa situação no Iraque e o surgimento do grupo, em 2014. Além disso, são sugeridas algumas medidas de solução para a problemática. Como referencial teórico, faz-se uso da *teoria da cooperação por interesse*, proposta por Robert Axelrod e Robert O. Keohane e do conceito de *cross-issue-persuasion*, formulado por Alexander Betts. Por fim, é sugerida a criação de uma zona de *safe haven* no Norte do Iraque, a fim de proteger as minorias religiosas forçadas a se deslocarem em virtude das ações do Estado Islâmico.

Palavras-chave: Deslocados internos; Estado Islâmico; cooperação internacional; perseguição religiosa

ABSTRACT

This article addresses the increase in internally displaced persons in Iraq after the emergence of the Islamic State and the need for regional and international cooperation in the protection of these individuals. The article discusses the concept of internal displacement as the international conventions and examines the relationship between the increase of the number of individuals in this situation in Iraq and the emergence of the group in 2014. Besides this, it also recommends some resolutions to the problematic. Regarding International Relations to analyze the problematic in question, the cooperation by interest theory, proposed by Robert Axelrod and Robert O. Keohane is used, as well the concept of cross-issue-persuasion, formulated by Alexander Betts. Finally, the article recommends the creation of a safe haven zone in northern Iraq to protect religious minorities forced to move because of the actions of the Islamic State.

Keywords: *Internally displaced persons; Islamic State; international cooperation; religious persecution*

RESUMEN

Este artículo aborda el aumento de los desplazados internos en Irak tras el surgimiento del grupo terrorista Estado Islámico y la necesidad de cooperación regional e internacional en la protección de esos individuos. Se discute el concepto de desplazamiento interno según las convenciones internacionales y expone la relación entre el aumento del número de individuos en esa situación en Irak y el surgimiento del grupo en 2014. Además, se sugieren algunas medidas de solución a la problemática. Como referencial teórico, se hace uso de la teoría de la cooperación por interés, propuesta por Robert Axelrod y Robert O. Keohane y del concepto de cross-issue-persuasion, formulado por Alexander Betts. Por último, se sugiere la creación de una zona de safe haven en el norte de Iraq, con el fin de proteger a las minorías religiosas forzadas a desplazarse en virtud de las acciones del Estado Islámico.

Palabras clave: *Desplazados internos; Estado Islámico; cooperación internacional; persecución religiosa*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.- I. O SURGIMENTO DO ESTADO ISLÂMICO E O AUMENTO DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS (2014-2016).- II. AS AÇÕES DO ESTADO ISLÂMICO.- A. O impacto das ações do EI na dinâmica regional.- III. A NECESSIDADE DA COOPERAÇÃO POR INTERESSE.- IV. A CRIAÇÃO DE UM SAFE HAVEN COMO SOLUÇÃO DURÁVEL.- CONSIDERAÇÕES FINAIS.- BIBLIOGRAFIA.

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da necessidade da cooperação regional e internacional a fim de proteger os deslocados internos no Iraque oriundos da atuação do grupo terrorista Estado Islâmico (EI) no país. Desde que o grupo se autoproclamou um Califado, em 2014, ele tem sido o responsável pelo deslocamento de um grande número de pessoas, causado, principalmente, em virtude de questões religiosas. A importância dessa temática se dá pelo fato de constituir em uma situação que desafia as principais instituições da sociedade internacional vigente, como a ordem, a justiça e os direitos humanos, o que torna necessário, portanto, a utilização de outras instituições internacionais, com ênfase para a cooperação, a fim de assegurar a manutenção desses elementos centrais.

Inicialmente, será discutida a situação dos deslocados internos no Iraque e o aumento do número de indivíduos nessa condição após 2014. A partir das definições estabelecidas nas convenções internacionais voltadas para esse tema, será conceituado *deslocado interno* e o que o diferencia de *refugiado*, levando em consideração as consequências jurídicas advindas de ambas as categorias.

Em seguida, com base em relatórios de organizações internacionais e do órgão da ONU para refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), bem como na literatura existente sobre o Estado Islâmico, será estabelecida a relação entre o surgimento do grupo e o aumento de deslocados internos no Iraque, sobretudo cristãos e *yazidis*¹. Defender-se-á que as políticas sectárias do grupo são os principais motivos para o deslocamento das minorias religiosas.

Depois, será analisado de que forma a teoria da cooperação por interesse, proposta por Robert Axelrod e Robert O. Keohane², juntamente com o conceito de *cross-issue-persuasion*, for-

1 Grupo religioso presente no Iraque que adota costumes do Cristianismo, Islamismo e Zoroastrismo.

2 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and*

mulado por Alexander Betts³, poderiam fornecer uma solução para a problemática. Inferir-se-á de que da mesma forma como o Governo do Iraque e o Governo Regional do Curdistão cooperam no combate ao Estado Islâmico, eles poderiam cooperar também na proteção dos deslocados internos.

Por fim, será proposta, por meio de cooperação internacional e regional entre os governos iraquiano e curdo, juntamente com o ACNUR a criação de uma zona de *safe haven* no Norte do Iraque a fim de abrigar as minorias religiosas deslocadas pela atuação do Estado Islâmico. A proposta é que os deslocados internos sejam reassentados temporariamente nessa região, até que se torne possível a unificação do Iraque.

Desse modo, conclui-se que o aumento no número de deslocados internos no Iraque após a ascensão do Estado Islâmico é um fenômeno de matriz religiosa e que a curto prazo a melhor solução é a cooperação entre atores locais e internacionais a fim de proteger essas minorias em situação de vulnerabilidade.

I. O SURGIMENTO DO ESTADO ISLÂMICO E O AUMENTO DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS (2014-2016)

Desde os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001⁴, o terrorismo islâmico transnacional tem se mostrado como uma das maiores ameaças às concepções ocidentais de ordem e justiça dominantes na sociedade internacional vigente. Essa ameaça tornou-se bastante eminente com o surgimento do Estado Islâmico (EI) em junho de 2014, quando o líder do grupo, Abu Bakr al-Baghdadi conquistou a cidade de Mossul, no Iraque, e proclamou a criação do mais novo Califado Islâmico desde a

Institutions, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985). Disponível em: <http://users.metu.edu.tr/utuba/Axelrod.pdf>

3 Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime* (1ª ed., Cornell University Press, Ithaca, 2009).

4 Em 11 de Setembro de 2001, o grupo terrorista islâmico Al-Qaeda sequestrou dois aviões comerciais nos EUA e realizou diversos atentados no país. O maior foi o ataque contra as torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova York. O atentado, porém, incluiu também a queda de um avião sequestrado na Pensilvânia e outro no Pentágono, na Virgínia, muito próximo de Washington, D.C. e da Casa Branca. Cerca de três mil pessoas morreram naquele dia.

queda do Império Turco Otomano⁵, em 1922, após a Primeira Guerra Mundial⁶.

Diferentemente da Al-Qaeda⁷, que evitava se empenhar em conquistas territoriais a fim de focar no ataque a inimigos distantes, como os Estados Unidos da América, EUA, o EI busca principalmente remodelar a atual configuração política do Oriente Médio, substituindo as antigas oligarquias que controlam o Iraque e a Síria⁸. Como será exposto mais a frente, uma das consequências dessas ações têm sido o aumento dos deslocamentos forçados no Iraque e Síria. A Síria tem enfrentado uma das maiores crises humanitárias dos últimos anos, produzindo cerca de quatro milhões de refugiados⁹. No Iraque, entretanto, o grande problema são os descolados internos, cujo número aumentou de modo significativo após a ascensão do EI¹⁰.

Para compreendermos melhor essas distinções, faz-se necessário conceituar e diferenciar deslocados internos de refugiados. De acordo com o Artigo 1 A (2) da Convenção de Genebra de 1951, um refugiado é qualquer pessoa que:

*[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência [sic] de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele*¹¹.

5 O Império Turco-Otomano (1354-1922) é considerado pela maioria dos muçulmanos como o último Califado legítimo.

6 Jorge Bessa, *A Apocalipse do Estado Islâmico*, posição 1368 (Kindle ed., Annabel Lee, Brasília, 2017).

7 A Al-Qaeda é um grupo fundamentalista islâmico fundado pelo saudita Osama Bin Laden, responsável por vários atos de terrorismo contra os EUA, sendo os mais notáveis os atentados do 11 de Setembro de 2001.

8 Loretta Napoleoni, *A Fênix Islamista: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio*, 36 (1ª ed., Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2015).

9 European University, *The Syrian Refugee Crisis and its Repercussions for the EU [European Union]* (2016). Disponível em: <http://syrianrefugees.eu>

10 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/countries/iraq>

11 Organização das Nações Unidas, ONU, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Genebra, 28 de julho de 1951, artigo 1 A (2). Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Os deslocados internos, no entanto, de acordo com os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998) da ONU:

*[...] são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em decorrência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado*¹².

De acordo com o que determinam as duas tratativas internacionais, os *deslocados internos*, assim como os *refugiados* seriam deslocados forçados a saírem dos seus locais de origem em virtude de alguma *violação de direitos humanos*; porém, diferentemente daqueles, não teriam cruzado fronteiras nacionais. Assim, embora estivessem longe de suas casas, ainda estariam nos limites fronteiriços de seu Estado de origem.

Como ressalta Walter Kälin, o *caráter coercitivo ou involuntário do deslocamento*, aliado ao fato de que os *indivíduos afetados não cruzaram fronteiras internacionais reconhecidas* são os dois elementos que constituem o *conceito de deslocado interno*¹³. Desse modo, essas duas características não apenas diferenciam um *deslocado interno* de um *refugiado* como também acarretam *consequências políticas* referentes à *proteção dessas pessoas forçadas a migrar*.

De acordo com os autores, pelo fato de os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998) da ONU não conterem uma definição legal capaz de conferir um status especial semelhante ao status de refugiados, os deslocados internos não possuem nenhum tipo de proteção internacional específica em virtude de seu deslocamento, apenas as garantias do direito

12 Organização das Nações Unidas, ONU, Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, POR/DI, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de fevereiro de 1998, Artigo 2. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998

13 Walter Kälin, *Internal Displacement*, em *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 163-175 (Elena Fiddian-Qasbiyeh, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona, eds., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2014).

internacional humanitário e do direito internacional dos direitos humanos. Esses direitos são aplicados à população permanente de qualquer Estado afetado por alguma situação especial de vulnerabilidade, independentemente de serem deslocados/migrantes forçados ou não. Isso, no entanto, não impediria a adoção de medidas administrativas tomadas por organizações internacionais a fim de identificar e assistir as vulnerabilidades específica dessas populações¹⁴. O que passou a ocorrer, por exemplo, em 2006, quando o ACNUR assumiu a responsabilidade pela proteção dos deslocados internos oriundos de conflitos¹⁵. Além disso, os deslocados internos também usufruem dos direitos legais comuns aos cidadãos dos seus países de origem.

O ACNUR (2012) ressalta ainda a importância dos Princípios Orientadores, os quais servem como um padrão internacional amplamente aceito acerca das formas de tratamento que devem ser dadas a esses deslocados forçados. Estes padrões, apesar de não serem legalmente vinculantes, estão baseados em normas e princípios gerais de Direitos Humanos e Direito Humanitário Internacional e caminham para se tornar direito internacional costumeiro. Os princípios também têm sido adotados por várias convenções internacionais, a exemplo do Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos (2006) da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos, CIRGL, e da Convenção de Kampala (2009) da União Africana¹⁶. Ambas as convenções buscam fazer com que os

14 Walter Kälin, *Internal Displacement*, em *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 163-175 (Elena Fiddian-Qasbiyeh, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona, eds., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2014).

15 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, 117 (1ª ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012).

16 Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos, CIRGL, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos, Nairobi, Quênia, 15 dezembro 2006. Disponível em: https://www.icglr.org/images/pdf_files/pact_on_security_stability_development-s.pdf, https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/cirgl_pacte_sur_la_securite_la_stabilite_et_le_developpement_dans_la_region_des_grands_lacs.pdf. União Africana, Convenção para a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, Convenção de Kampala, 23 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf

Estados africanos signatários implantem em seu regimento interno legislações específicas que assegurem os direitos dos deslocados no interno¹⁷.

No Oriente Médio e Norte da África, no entanto, apesar do grande número de deslocados internos —cerca de 9,1 milhões em 2013, de acordo com o Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)—, ainda não há nenhuma convenção regional que assegure os direitos desses deslocados¹⁸. Além disso, o regime de refugiados ainda é incipiente na região e a atuação do ACNUR bastante limitada. O Iraque, porém, um dos países da região —e de todo o mundo— com o maior número de deslocados internos, tem buscado adotar medidas específicas de proteção a essa parcela de sua população, com leis específicas em sua Constituição nacional¹⁹.

Embora o surgimento do EI, em 2014, tenha aumentado o número de indivíduos nessa situação, esse um problema que advém desde os conflitos sectários entre xiitas e sunitas que acometeram o país entre 2007 e 2008, como consequência da invasão estadunidense em 2003²⁰.

De acordo com o IDMC, a população do Iraque é de 36.423.000 pessoas, sendo 3.290.000 deslocados internos, o equivalente a quase 10% do seu total. Dentre os deslocados internos, 1.114.000 o são em virtude de conflitos internos e 23.000 por desastres ambientais. Segundo a Organização, o grande número de deslocados internos no Iraque iniciou-se após a invasão do país pelos EUA em 2003, a qual ocasionou cerca de 1 milhão de deslocados, muitos dos quais ainda hoje não se tem dados

17 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, 129 (1ª ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012).

18 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Internal Displacement in the Middle East and North Africa* (31 December 2013). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/summary/>

19 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, 117 (1ª ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012).

20 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq: IDPs Caught between a Rock and a Hard Place as Displacement Crisis Deepens* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/iraq/2015/iraq-idps-caught-between-a-rock-and-a-hard-place-as-displacement-crisis-deepens>

concretos acerca de sua situação, nem se foi possível alcançar uma solução durável. Como consequência da invasão, foram realizadas operações militares nas cidades de Fallujah, Najaf, Kufa, Karbala e Samarra. Apenas essas operações causaram cerca de 150.000 deslocados, sendo a maioria deles temporário, com a maioria retornando às suas casas antes dos conflitos civis de 2006²¹.

Após a invasão, no entanto, com a derrubada de Saddam Hussein, o Iraque se tornou um Estado sem detenção legítima do monopólio do uso da força, gerando um vácuo de poder que mergulharia o país em uma série de conflitos étnicos e religiosos, entre milícias de muçulmanos xiitas e sunitas, incluindo uma guerra civil, ocorrida entre os anos de 2006 e 2007²². De acordo com Fanar Haddad, isso se deu em razão da inexistência de uma identidade nacional iraquiana antes mesmo de 2003, o que fez com que as elites que alcançaram o poder após a intervenção buscassem sua legitimidade em identidades étnico-sectárias, apelando para sentimentos de exclusão e discriminação²³. Esses conflitos, que se estenderam até 2008, geraram uma crise humanitária sem precedentes no Iraque, gerando cerca de 2,8 milhões de deslocados internos e 1,9 milhão de refugiados²⁴.

A situação se tornou um pouco mais estável entre 2008 e 2011, quando foi eleito o ainda Primeiro Ministro Nouri al-Maliki, o qual, aparentemente, estava disposto a confrontar as milícias e a reestabelecer a autoridade do Estado Iraquiano. Segundo Michael Weiss e Hassan Hassan (2015), no entanto, a eleição de Nouri al-Maliki contribuiu diretamente para o fortalecimento da Al-Qaeda do Iraque e de outros grupos radicais sunitas que em 2014 viriam a se transformar no Estado Islâmico²⁵. No co-

21 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq IDP Figures Analysis* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/iraq/figures-analysis/>

22 Claire Spencer, Jane Kinninmont & Omar Sirri, *Iraq Ten Years On*, 2 (1ª ed., Chatham House, London, 2013).

23 Fanar Haddad, *The Politics of Sectarianism in Iraq*, em *Iraq Ten Years On*, 16-18, 16 (1ª ed., Claire Spencer, Jane Kinninmont & Omar Sirri, Chatham House, London, 2013).

24 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq IDP Figures Analysis* (2015).

25 Michael Weiss & Hassan Hassan, *Estado Islâmico: desvendando o exército do terror*, posição 1991-2219 (Kindle ed., Jorge Ritter, trad., Seoman, São Paulo, 2015).

meço daquele ano, o ACNUR estimou a presença de cerca de 1,1 milhão de deslocados internos, enquanto que as autoridades iraquianas registraram 954.128²⁶. Após o surgimento do grupo terrorista Estado Islâmico em junho de 2014 e suas tentativas de genocídio contra minorias religiosas da região, esse número aumentou para cerca de 3,2 milhões de deslocados internos²⁷.

A previsão do IMDC é que, em 2016, houve um aumento de mais 234.000 deslocados internos, totalizando um número de 3.344.000²⁸. Entretanto, com o início das operações de reconquista da cidade de Mossul, ainda sob controle do Estado Islâmico, o ACNUR projeta um aumento de 1,5 milhão de deslocados²⁹. Assim, para poder se compreender melhor a atual situação dos deslocados internos no Iraque e propor soluções duráveis, faz-se necessário analisar a atuação do Estado Islâmico na região e as tentativas militares de derrotá-lo.

II. AS AÇÕES DO ESTADO ISLÂMICO

Como já afirmado, o EI foi um dos principais fatores que levaram ao aumento do número de deslocados internos no Iraque. De acordo com a International Organization for Migration (IOM), que, em 2016, passou a ser agência especializada da ONU, desde o surgimento do grupo, mais de 1,3 milhão de iraquianos se tornaram deslocados internos, tendo sido forçados a migrar em três ondas distintas ao longo de 2014: 1) deslocados de Anbar, quando o conflito começou no início de janeiro; 2) os do conflito de Mossul, que começou no início de junho e 3) os procedentes da crise de Sinjar que teve início em quatro de agosto. Muitos

26 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Fighting this Year in Iraq's Anbar Province Displaces almost 500,000* (2014). Disponível em: <http://www.unhcr.org/5391913a6.html>

27 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Iraq, 2015. Year-End Report*. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2547?y=2015#year>

28 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq: IDPs Caught between a Rock and a Hard Place as Displacement Crisis Deepens* (2015).

29 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Mosul Flash Appeal*, 2 (2016). Disponível em: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-mosul-flash-appeal-enkuar>, https://fts.unocha.org/appeals/523/flows?page=1&order=directional_property_3&sort=asc, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Iraq/mosul_flash_appeal_final_web%20\(1\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Iraq/mosul_flash_appeal_final_web%20(1).pdf)

desses deslocados estão em campos, mas muitos outros estão vivendo em escolas, igrejas e construções inacabadas³⁰. Esses eventos ressaltam o caráter religioso da atual crise no Iraque e dos conflitos que a causam.

No final de dezembro de 2013 eclodiu uma série de conflitos entre forças do governo iraquiano e grupos rebeldes ligados ao EI na região de Anbar. Os conflitos foram motivados pela rejeição ao Primeiro Ministro Nouri al-Maliki, de origem xiita e responsável por práticas sectárias contra os sunitas, tendo, inclusive, o apoio do Irã, que buscava aumentar o seu poder no Iraque. Como ressaltam Weiss e Hassan:

no dia 23 de abril de 2013, três dias após as eleições provinciais do Iraque terem sido realizadas, as Forças de Segurança do Iraque arrasaram com um local de protesto em Hawija, perto de Kirkuk. Elas alegaram estar procurando pelo assassino de um soldado iraquiano no local, e embora as histórias sejam divergentes quanto ao que aconteceu em seguida, o resultado não é discutido: vinte sunitas foram mortos e mais de cem feridos. A violência em Hawija levou à violência sunita por todo o Iraque, atingindo as estações de polícia e postos de controle. O porta-voz do parlamento iraquiano, Osama al-Nujaifi pediu a renúncia de al-Maliki em resposta à carnificina. Confrontos se espalharam para Mosul e Bagdá, onde mesquitas sunitas sofreram ataques explosivos e oficiais de segurança iraquianos foram arrancados de seus carros e assassinados; e, então, para cidades xiitas, onde ocorreram ataques terroristas ao estilo da AQI. Sunitas passaram a clamar por uma revolução nacional armada, agitando o Exército Naqshbandi de al-Douri e milícias Sahwa³¹.

A insatisfação sunita foi uma das estratégias utilizadas pelo EI para aumentar a sua influência e se configurar como uma resposta ao despotismo de Maliki. Isso resultou na tomada de controle da cidade de Fallujah por parte das forças contrárias ao governo, em janeiro de 2014. Em março do mesmo ano, o exército iraquiano assegurou o controle de Ramadi e tentou reconquistar Fallujah. No entanto, em junho, quando o EI se

30 International Organization for Migration, IOM, *Iraq Mission* (2016). Disponível em: <http://iomiraq.net/issues-focus/iraq-idp-crisis>

31 Michael Weiss & Hassan Hassan, *Estado Islâmico: desvendando o exército do terror*, posição 1689-1698 (Kindle ed., Jorge Ritter, trad., Seoman, São Paulo, 2015).

auto proclamou um Califado e lançou uma ofensiva no Norte do Iraque, conquistando a cidade de Mossul, ele realizou ataques também em Anbar, conseguindo o controle de cerca de 70% da região.

De acordo com o ACNUR (2014), embora o governo iraquiano afirme que os conflitos de janeiro de 2014 tenham acarretado o surgimento de 434.000 deslocados internos, a organização estima que o número chegou a aproximadamente 480.000. No entanto, não se sabe ao certo porque, talvez questões de segurança, o governo iraquiano teve que interromper o processo de cadastramento³².

A situação piorou em junho de 2014, com a conquista de Mossul, o que afetou particularmente as minorias religiosas, sobretudo os cristãos e yazidis. Ao entrarem em Mossul, os *jihadistas* do EI marcaram as casas e as propriedades pertencentes aos cristãos com a letra *N* em árabe (ن), a primeira letra da palavra *nasrani*, que em árabe significa *nazareno* e é o termo empregado para designar os cristãos. O objetivo era deixar claro que os cristãos seriam *dhimmis*, cidadãos de segunda classe, no recém-formado Califado Islâmico. Portanto, teriam apenas quatro escolhas: 1) converterem-se ao Islã; 2) pagarem o imposto islâmico da *jazya*; 3) serem mortos pela espada ou 4) migrar³³. Essa situação se chama “cidadania imperfeita” e se origina das relações indefinidas entre o Estado e a nação, o que explica o fato de cristãos e outras minorias terem direitos e oportunidades iguais negados pela existência de práticas sociais e legais³⁴.

A razão para o tratamento aplicado aos cristãos se dá pelo fato de que para os membros do EI, os cristãos, assim como os judeus, fazem parte do “povo do Livro” segundo o Alcorão, livro

32 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Fighting this Year in Iraq's Anbar Province Displaces almost 500,000* (2014).

33 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016*, 100-101 (Washington, 2016). Disponível em: <http://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>

34 Andrea Pacini, *Christian Communities in the Arab Middle East, the Challenge for the Future*, Oxford, Clarendon Press, 1998 apud Justus Reid Weiner, *Human Rights of Christians in Palestine Society*, 4 (Jerusalem Center for Public Affairs, JCPA, Jerusalem, 2007). Disponível em: <http://www.jcpa.org/christian-persecution.htm>

sagrado dos muçulmanos. Por isso, pelo fato de terem rejeitado o Islã como revelação final de Deus deveriam ser punidos de alguma forma caso não se arrependessem. Diante dessa situação, como relata a US Commission on International Religious Freedom (USCIRF), muitos cristãos escolheram deixar suas casas e migrar, levando a um verdadeiro desaparecimento do Cristianismo da região, um processo que já antevia o surgimento do EI, mas que piorou de forma significativa após o surgimento do grupo³⁵.

De acordo com o relatório da USCIRF, em 2013 havia no Iraque cerca de 500.000 cristãos —metade do que havia em 2003. Em 2016, no entanto, alguns líderes cristãos acreditam que o número esteja entre 300.000 e 250.000³⁶.

Como ressalta Chris Mitchell:

*In just one day, tens of thousands of Christians fled towns like Tel Kef, Bartilla or Qaraqosh, called by some Iraq's Christian capital. Others fled ISIS's earlier assault on Mosul, ancient Nineveh. From whatever area, most had come to Erbil with nothing more than the clothes on their back, their memories seared by what they had just seen and heard*³⁷.

Erbil é uma das cidades controladas pelo Governo Regional do Curdistão e faz parte de uma área semiautônoma, de maioria curda, no Norte do Iraque, que luta pela independência nacional. O Curdistão tem sido o principal destino dos deslocados internos, vítimas do EI, sobretudo cristãos e *yazidis*, uma vez que as leis locais asseguram o direito à liberdade religiosa para todas as crenças. Além disso, os curdos, por meio do seu exército *peshmerga* têm sido uma das principais forças de combate ao EI na região.

35 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016*, 100-101 (Washington, 2016). Disponível em: <http://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>

36 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016*, 100-101 (Washington, 2016).

37 Chris Mitchell, *Destination Jerusalem: Isis, "convert or Die," Christian Persecution and Preparing for the Days Ahead*, 855 (Kindle ed., C & L Publishing LLC, Forest Hills, 2015).

Dentre todos os deslocados internos, no entanto, a situação dos *yazidis* é a pior, uma vez que diferentemente dos cristãos, não fazem parte do “Povo do Livro”. Os *yazidis* são considerados pelo EI como “adoradores do Diabo” e por isso, somente possuem duas escolhas: ou se convertem ou morrem³⁸. Em consequência disso, cerca de 300.000 deles foram forçados a deixarem suas casas em 4 de agosto de 2014, 5.000 foram mortos e 7.000 garotas e mulheres vendidas como escravas sexuais; outros 40.000 fugiram para o Monte Sinjar onde ficaram sem água ou bebida em uma temperatura de 40 C° até que os soldados curdos abriram um corredor humanitário, permitindo sua fuga para Síria ou Turquia, como refugiados ou ir para o Curdistão, como deslocados internos³⁹. Isso levou John Kerry, o então Secretário de Estado dos EUA, a condenar, em março de 2016, as ações do EI contra cristãos, *yazidis* e outras minorias religiosas como genocídio e crimes contra a humanidade⁴⁰.

A. O impacto das ações do EI na dinâmica regional

Diante dos fatos acima, é necessário salientar, como faz o IDMC, que o acesso às áreas seguras de refúgio tem sido dificultado devido às divisões sectárias que marcam a sociedade iraquiana; as quais têm sido ainda mais acentuadas com ameaças à segurança e as estratégias de contra insurgência. Desse modo, nas áreas controladas pelos curdos, incluindo a cidade de Kirkuk, estão mais de um terço de todos os deslocados internos do Iraque, cerca de 1,2 milhão de pessoas, em junho de 2015, incluindo minorias religiosas como cristãos e *yazidis*. Alguns dos 611.700 árabes sunitas que fugiram das áreas controladas pelo EI já possuem alguns poucos locais seguros para onde podem

38 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016* (Washington, 2016).

39 Olivia Ward, *No Escape from Mount Sinjar: The Forgotten Yazidis* (The Star, February 15, 2016). Disponível em: <https://www.thestar.com/news/world/2016/02/15/no-escape-from-mount-sinjar-the-forgotten-yazidis.html>

40 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016* (Washington, 2016).

ir. No entanto, tiveram a entrada negada nas áreas controladas pelo Governo do Iraque ou pelos *peshmargas*, não tendo outra opção senão retornar às áreas controladas pelo EI; o que tem aumentado ainda mais as rivalidades entre as milícias curdas, sunitas e xiitas⁴¹.

Em outubro de 2016, no entanto, a área do Curdistão passou a receber ainda mais deslocados internos oriundos das áreas controladas pelo EI, em virtude da operação iniciada no dia 17 do mesmo mês, por tropas iraquianas, curdas e estadunidenses a fim de reconquistar a cidade de Mossul, mais de dois anos após a sua tomada pelo EI. De acordo com o IDMC, entre 17 de outubro e 9 de novembro, durante a primeira semana de confrontos, cerca de 7.000 famílias (42.000 pessoas) se tornaram deslocados internos⁴².

A ofensiva contra Mossul, no entanto, está apenas no início e a previsão é de que ainda se estenda por mais alguns meses; o que inevitavelmente resultará em um número ainda maior de deslocados internos. O ACNUR acredita que quando a ofensiva chegar ao fim, cerca de 1,5 milhão de pessoas terão sido afetadas e estima que até o final de 2016, em virtude do conflito, entre 12 e 13 milhões de pessoas no Iraque precisarão de ajuda humanitária, incluindo os cerca de 3,3 milhões de deslocados internos já existentes⁴³. Uma ajuda deste porte, pode ser resultado da cooperação de diversos atores, dentre atores locais, estados e organizações internacionais.

III. A NECESSIDADE DA COOPERAÇÃO POR INTERESSE

Diante de tamanha crise humanitária é essencial a cooperação internacional, mas não apenas dos países do Norte. Além da ajuda financeira que países como os EUA enviam para os go-

41 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq: IDPs Caught between a Rock and a Hard Place as Displacement Crisis Deepens* (2015).

42 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Internal Displacement Update. Issue 4: 20 October-2 November 2016* (November 2016). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/publications/2016/internal-displacement-update-20-october-2-november-2016>

43 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Mosul Flash Appeal* (2016).

vernos curdo e iraquiano, bem como para o ACNUR e outras instituições internacionais, faz-se cada vez mais necessária a cooperação entre atores locais. É imperativo que o governo de Bagdá e as forças curdas alcancem um consenso acerca da situação dos deslocados internos.

Como ressalta Betts, ao agir isoladamente, nenhum Estado é capaz de lidar com uma situação de fluxo em massa de refugiados ou deslocados internos. O caso tratado encontra-se exatamente na dificuldade constada por Betts. Os custos para lidar com emergências humanitárias geralmente são mais altos do que a capacidade de suporte que um Estado isoladamente possui. Além disso, os benefícios de lidar com essas situações geralmente são tão difusos que um Estado somente irá cooperar para a solução de uma crise se receber o apoio de outros Estados. Assim, a proteção dos deslocados internos, as soluções duráveis e a resolução das causas do problema estão baseadas na colaboração e na coordenação de esforços conjuntos por parte dos Estados⁴⁴.

De acordo com Robert Axelrod e Robert O. Keohane⁴⁵, é difícil alcançar a cooperação na política internacional, tendo em vista a inexistência de um governo capaz de fazer valer a aplicação das leis, como no âmbito doméstico. Além disso, as instituições internacionais são fracas e a possibilidade de trapaça está sempre presente. Ainda assim, segundo os autores, o cenário internacional não é uma zona de guerra, sendo a cooperação algo possível de ser alcançando, dependendo apenas da questão e do momento. Isso se dá pelo fato de que cooperação não é sinônimo de harmonia; sendo exatamente o contrário. Harmonia implica equivalência de interesses. No entanto, para que haja cooperação é necessário que haja um misto de interesses conflitantes e complementares⁴⁶.

44 Alexander Betts, *Forced Migration and Global Politics*, 80 (1ª ed., Wiley-Blackwell, Oxford, 2009).

45 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985).

46 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 226 (1985).

Desse modo, os autores argumentam que para que haja cooperação no cenário internacional é necessário que haja três fatores principais: a existência de interesses mútuos entre os atores; percepções favoráveis quanto ao futuro; e o número de atores, sendo mais fácil de ocorrer com um número menor de atores⁴⁷. Essas conclusões advêm da análise que Axelrod e Keohane⁴⁸ fazem dos modelos teóricos do chamado Dilema do Prisioneiro —*Stag Hunt*, *Chicken* e *Deadlock*— e com base em estudos de caso.

O Dilema do Prisioneiro, como descreve Betts, é:

*a two-actor model with two states, each state may prefer mutual cooperation (CC) to mutual defection (DD), yet is even better off when the state can benefit from the unrequited cooperation of the other actor (DC). However, being the state which behaves cooperatively without a reciprocal response (CD) is the least desirable outcome. Consequently, the states' preference ordering will be DC > CC > DD > CD. In a single interaction, each state will find it rational not to cooperate, and will receive a higher payoff through defection. Consequently, even though both states have a common interest in achieving the CC outcome, acting individually, they will end up at the suboptimal DD outcome*⁴⁹.

Assim, quanto maiores os interesses em comum, maior a possibilidade de cooperação. Logo, Axelrod e Keohane concluem que são as crenças, e não a realidade, o que governa a ação dos atores. Tudo depende de como eles avaliam e percebem a estrutura de recompensas do contexto internacional em que estão inseridos. Assim, as interpretações subjetivas de um lado se tornam realidade objetiva para o outro. Um exemplo claro disso, segundo os autores, seria o contexto internacional da Primeira Guerra Mundial em 1914. Para eles, o contexto europeu era favorável à cooperação. No entanto, os Estados não perceberam isso e acharam que entrar em guerra era mais viável do que

47 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 228 (1985).

48 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985).

49 Alexander Betts, *Forced Migration and Global Politics*, 84 (1ª ed., Wiley-Blackwell, Oxford, 2009).

cooperar. Desse modo, em situações como essas, a busca cega pelos próprios interesses pode ser desastrosa. Contudo, ambos os lados podem beneficiar-se com a cooperação —se ao menos eles conseguirem alcançá-la, o que ressalta a importância do papel das instituições internacionais⁵⁰.

A segunda característica necessária para a cooperação —as expectativas quanto ao futuro— assim como os interesses em comum, também não é ditada exclusivamente pelos atributos objetivos de uma situação, sendo as percepções novamente essenciais. Assim, como afirmam os autores:

[i]nternational institutions may therefore be significant, since institutions embody and affect actor's expectations. Thus, institutions can alter the extent to which governments expect their present actions to affect the behavior of other on future issues. The principles and rules of international regimes make governments concerned about precedents, increasing the likelihood that they will attempt to punish defectors. In this way, international regimes help to link the future with the present⁵¹.

Nesse sentido, os regimes e as instituições internacionais também colaborariam para resolver a terceira condição necessária para a ocorrência da cooperação: o número de Estados e a necessidade de evitar que algum deles tire proveito dos demais.

Outra forma seria a criação de regimes internacionais capazes de estabelecer padrões para mensurar as ações dos atores e assumir a responsabilidade de aplicar as sanções. Os regimes, segundo Stephen D. Krasner (2012), “são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”⁵². Desse modo, provêm informações acerca dos atores e facilitam o desenvolvimento e manutenção de reputações. Além disso, podem ser incorporados nos padrões

50 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 230-231 (1985).

51 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 234 (1985).

52 Stephen D. Krasner, *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes*, 20 *Revista de Sociologia e Política*, 42, 93-110, 93 (2012). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23823143008>

de resposta dos atores com relação às ações dos demais e pode até mesmo compartilhar a responsabilidade pela garantia do cumprimento das normas⁵³.

Por fim, para que a cooperação seja efetiva, além dos três quesitos destacados acima, é necessário considerar também o contexto em que ocorrem as interações. Uma forma de analisar esse contexto é o que Axelrod e Keohane chamam de *issue-linkage*. O que, segundo eles, seria a tentativa de obter vantagens de barganha ao tornar o comportamento de um ator em determinada área contingente nas ações de outros atores com relação a outros assuntos⁵⁴.

Betts, por sua vez, baseado no conceito de *issue-linkage*, formula a teoria do *cross-issue persuasion* e a aplica à situação do regime de refugiados. Segundo ele:

Cross-issue persuasion can be formally defined as the conditions under which an actor A can persuade an actor B that issue area X and issue area Y are linked as a means of inducing actor B to act in issue area X on the basis of its interest in issue area Y. In the case of the refugee regime, international cooperation has depended on Northern states' being persuaded that refugee protection in the South is linked to their wider interests in, for example, migration, security, and trade. It is the perception of these wider relationships that has provided incentives for Northern burden-sharing by expanding the perceived benefits that accrue to those states from contributing to protection in the South⁵⁵.

No caso dos deslocados internos, não existe ainda um regime específico, como o dos refugiados. Entretanto, ainda assim a cooperação é possível, sobretudo na atual situação dos deslocados internos do Iraque em virtude da ascensão do EI. No atual contexto iraquiano, a *cross-issue persuasion* tem grandes chances

53 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 237 (1985).

54 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254, 239 (1985).

55 Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, 04 (1ª ed., Cornell University Press, Ithaca, 2009).

de ocorrer, se considerados os requisitos para a cooperação como expostos por Axelrod e Keohane⁵⁶.

Como demonstrado, os principais atores internacionais afetados pelo surgimento do EI no Iraque são o governo iraquiano e o governo curdo. Aparentemente esses atores se encontram em uma situação difícil para que haja a cooperação. Isso se dá principalmente em virtude das animosidades históricas entre os curdos e os demais povos da região, bem como a sua luta por autodeterminação, o que contraria os interesses de Bagdá. Por outro lado, ambos os atores têm algo em comum: são aliados dos EUA.

Como ressalta o relatório da USCIRF de 2016, o surgimento do EI em 2014 aumentou o envolvimento dos EUA com o Iraque.

*The actions of the U.S. —designated terrorist group and the threat it poses to Iraq's territorial integrity and security led the United States to boost cooperation with the governments in both Baghdad and the KRG [Kurdistan Regional Government] and their respective security forces, the Iraqi Security Forces (ISF) and the Peshmerga. The United States' assistance has ranged from organizing the U.S.—led anti-ISIL [Islamic State of Iraq and the Levant] coalition to conducting regular airstrikes to building indigenous partner capacity*⁵⁷.

Uma das consequências dessa política estadunidense tem resultado na cooperação militar entre o exército *pashmerga* e o exército iraquiano na ofensiva para reconquistar a cidade de Mossul, o que também poderia resultar na cooperação entre os dois atores para lidar com a situação dos deslocados internos, a qual se torna cada vez pior à medida em que a cooperação militar alcança os seus objetivos em comum, que é o combate ao EI.

Desse modo, o governo curdo poderia persuadir o governo iraquiano a cooperar com relação aos deslocados internos, como uma forma de *cross-issue persuasion*. Isso seria feito com base na cooperação que ambos os governos já realizam no âmbito

56 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985).

57 United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016*, 102 (Washington, 2016).

da segurança, bem como nas relações em comum com os EUA. Entretanto, para que essa cooperação ocorra, é preciso que tanto o governo curdo como o governo iraquiano percebam que o ambiente é mais favorável para a cooperação do que para o conflito. Essa, no entanto, é uma área de desconfiança entre os dois governos, de modo que eles não conseguem nem mesmo chegar a um consenso acerca do número de deslocados internos em território curdo no momento atual. De acordo com o jornal curdo *Rûdaw*, Darbaz Muhammad, o Ministro de Migração do Iraque, afirma que só existem cerca de um milhão de deslocados. Shakir Yaseen, o diretor do escritório de migração do Ministério do Interior do Curdistão, no entanto, rejeita as declarações do Ministro iraquiano e insiste que o número chega perto de dois milhões⁵⁸.

Embora o Curdistão seja um governo semiautônomo do Iraque e não um Estado reconhecido internacionalmente, é possível considerá-lo como um ator internacional nos moldes da teoria proposta por Axelrod e Keohane⁵⁹, já que além de ter fronteiras delimitadas e a estrutura de um governo, ele mantém relações com vários Estados e com instituições internacionais, dentre elas, o ACNUR⁶⁰. Logo, o ACNUR, com as atribuições do seu mandato de proteger os deslocados internos, poderia atuar como a instituição internacional capaz de mediar a cooperação entre os governos do Iraque e do Curdistão, diminuindo as desconfianças entre ambos e aumentando as percepções favoráveis. O que seria feito, por exemplo, com o fornecimento de dados concretos acerca dos deslocados internos e com sugestões de políticas públicas para melhor solucionar a situação deles. Por fim, como a cooperação seria apenas entre dois atores (os governos do Iraque e do Curdistão), seria mais fácil também identificar quando houvesse deserção e fosse necessário punir

58 *Rûdaw, KRG [Kurdistan Regional Government] Rejects Iraqi Minister's Data on IDP Numbers in Kurdistan* (2016). Disponível em: <http://rudaw.net/english/middleeast/iraq/12112016>

59 Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985).

60 Kurdistan Regional Government, *Kurdistan Regional Government* (2016). Disponível em: <http://cabinet.gov.krd/?l=12>

o desertor, tornando-a mais fácil de ocorrer. Mais à frente, será sugerido outra maneira como o ACNUR poderia contribuir com essa cooperação.

Desse modo, é possível afirmar que apesar da rivalidade de interesses existentes entre o Governo Regional Curdo e o Governo do Iraque, sobretudo com relação à soberania interna de cada um, ainda existem condições que tornam propícias a cooperação entre os dois atores no que diz respeito aos deslocados internos. Isso se dá pelo fato de que a forma como os deslocados serão tratados, considerando o potencial conflituoso de suas distinções étnicas e religiosas, determinará o futuro do Curdistão e do Iraque, sobretudo após a reconquista de Mossul.

IV. A CRIAÇÃO DE UM *SAFE HAVEN* COMO SOLUÇÃO DURÁVEL

Na medida em que aumentam as tropas curdas e iraquianas, apoiadas pelos EUA na ofensiva contra o EI para a reconquista de Mossul, torna-se imperativo pensar em soluções duráveis para os deslocados internos, tanto para as minorias religiosas que foram vítimas do EI logo após o seu surgimento, como para as pessoas que se tornaram deslocadas durante os esforços de combater o grupo terrorista. Desse modo, tendo em vista o caráter religioso das ações do EI e o potencial sectário que as diferenças religiosas desempenham na sociedade iraquiana, este artigo sugere, como solução temporária para a problemática descrita, a cooperação internacional para a criação de um *safe haven* no Norte do Iraque.

Essa solução corrobora com as opções de solução duráveis propostas pelo ACNUR. De acordo com a agência da ONU, o retorno dos deslocados ao seu local de origem não necessariamente significa que eles são capazes de retornar às suas casas e de viverem em segurança, sendo autossuficientes e não sofrendo discriminação. Por causa disso, o ciclo do deslocamento somente termina quando o deslocado interno não possui mais nenhuma

necessidade especial relacionada ao deslocamento, a qual ele não teria caso não houvesse sido forçado ao deslocamento⁶¹.

Desse modo, há três soluções duráveis possíveis: retorno com reintegração sustentável ao local de origem; integração local sustentável na área na qual os deslocados foram forçados a ir e se estabelecerem; e assentamento sustentável e integração em outra parte do país. Assim, para que os deslocados internos alcancem uma solução durável, é necessário:

*(i) long-term safety, security and freedom of movement; (ii) an adequate standard of living, including adequate food, water, housing, health care and basic education; (iii) access to employment and livelihoods; and (iv) access to effective mechanisms that restore their housing, land and property or provide them with compensation*⁶².

Essas condições, no entanto, ainda são difíceis de serem encontradas nos próximos anos nos locais onde saíram os deslocados internos. Entretanto, as outras duas soluções também trariam problemas a longo prazo para o futuro do Iraque. Assim, o presente artigo defende que a melhor solução seria cooperação regional e internacional entre os governos do Curdistão e do Iraque, juntamente com os EUA para a criação de um *safe haven* que atendesse às necessidades citadas, situado no Norte do Iraque, abrangendo as áreas de Sinjar, Tal Afar e a Planície de Nínive, de onde saíram, respectivamente, *yazidis* e cristãos assírios.

Como ressalta Robert Nicholson, essa solução também já foi proposta pela Chanceler alemã Ângela Merkel, bem como por importantes representantes das comunidades cristãs e *yazidis* do Iraque. Segundo o autor:

The United States government, together with its global partners, should mobilize its political, economic and military assets in support of this project

61 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, 138-139 (1ª ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012).

62 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, 138-139 (1ª ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012).

as it helps plan for a post-ISIS⁶³ Iraq. By creating a contiguous safe haven that encompasses Sinjar, Tal Afar and the Nineveh Plain —a safe haven that will transition to a self-administered province or series of provinces inside the federal Republic of Iraq— the U.S. and its partners will fill the void left by ISIS with a positive model for local self-government that will help inform political transitions in other parts of Iraq, Syria and the wider Middle East⁶⁴.

De acordo com Nicholson, isso possibilitaria o retorno de cristãos e *yazidis* a áreas que foram controladas pelo EI, trazendo benefícios tangíveis para as vítimas de genocídio e para todos aqueles que estiveram subordinados ao governo do grupo terrorista. Além disso, diminuiria as tensões territoriais entre o Governo do Iraque e o Governo Regional Curdo, uma vez que a área onde o *safe haven* seria construído não é do interesse de nenhum dos governos; o que deixou um vácuo de poder fácil de ser preenchido pelo EI⁶⁵.

Para que isso ocorra, no entanto, é imperativo que haja a cooperação entre Bagdá e Erbil, tendo em vista o interesse comum de ambos em manter boas relações com os EUA e em derrotar o EI. Se convencidos dos ganhos que ambos os governos poderiam ganhar com a solução, ela se tornaria mais fácil de se tornar uma realidade. O que contribuiria para estabilidade interna tanto do Governo Regional Curdo como do Governo do Iraque, impedindo que conflitos religiosos contrariassem os interesses dos dois atores. Ao mesmo tempo, essa colaboração garantiria os direitos das minorias religiosas, principalmente cristãos e *yazidis*. Além disso, a solução proposta poderia também até mesmo facilitar uma provável integração interna do Iraque, pondo fim aos conflitos de interesse com os curdos.

A atuação desses dois atores é fundamental para a solução do problema dos deslocados internos no Iraque, uma vez que a

63 *ISIS: Islamic State of Iraq e Syria*, sigla inglês para designar o Estado Islâmico (EI).

64 Robert Nicholson, *The Strategic Case for a Safe Haven in Northern Iraq*, em *Providence: A Journal of Christianity & American Foreign Policy* (October 20, 2016). Disponível em: <https://providencemag.com/2016/10/strategic-case-safe-haven-northern-iraq/>

65 Robert Nicholson, *The Strategic Case for a Safe Haven in Northern Iraq*, em *Providence: A Journal of Christianity & American Foreign Policy* (October 20, 2016).

existência de pessoas nessa condição é uma consequência clara da ineficiência do Estado em assegurar os direitos dos seus civis. No caso do Iraque, isso ocorreu devido ao vácuo de poder que levou ao surgimento do EI e dos conflitos sectários gerados pelo próprio Estado. Entretanto, é necessário ressaltar também o papel que os EUA poderiam desempenhar, ajudando a mudar as percepções de ambos governos, tendo em vista a influência que o país desempenha na situação interna do Iraque, bem como o seu relacionamento estratégico com os dois atores. Como ressaltava Nicholson, a criação de um *safe haven* corresponde aos interesses estadunidenses, uma vez que atenderia a necessidades operacionais na guerra contra o EI, assegurando o investimento de 9.000 milhões de dólares; além de concretizar a atual estratégia dos EUA para o Oriente Médio e estabilizar o Iraque⁶⁶.

Por fim, caberia ao ACNUR ajudar na criação do *safe haven*, assegurando as condições necessárias para o retorno dos deslocados e facilitando a troca de informações entre os governos curdo e iraquiano. O ACNUR seria a organização internacional que facilitaria a cooperação entre os dois atores. Além disso, com o apoio de ambos os governos, o órgão da ONU também seria responsável pela administração do *safe haven*, assim como já tem administrado o campo Al Alam, próximo à cidade de Tikrit⁶⁷.

Vale ressaltar, porém, que essa seria uma medida a curto prazo, uma vez que, como já mencionado, as outras soluções recomendáveis pelo ACNUR encontram-se impossibilitadas de serem posta em prática, em virtude da guerra em andamento contra o EI. O objetivo a longo prazo, mais difícil de ser alcançado, no entanto, seria a unificação do Iraque e a adoção de um modelo democrático semelhante ao que tem sido posto em prática nos territórios curdos na Síria e Turquia, a exemplo de Rojava. De acordo com Dilar Dirik (2016):

66 Robert Nicholson, *The Strategic Case for a Safe Haven in Northern Iraq*, em *Providence: A Journal of Christianity & American Foreign Policy* (October 20, 2016).

67 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *UNHCR Opens New Camps for Mosul Displaced as Winter Bites* (25 November 2016). Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/11/583814b74/unhcr-opens-new-camps-mosul-displaced-winter-bites.html>

Em Rojava, curdos, árabes, sírios cristãos, armênios, turcomanos e chechenos tentam criar uma nova vida juntos. A mesma lógica é base do projeto do Partido Democrático do Povo, ou HDP, cruzando a fronteira para a Turquia. O HDP uniu todas as comunidades da Mesopotâmia e Anatólia sob o guarda-chuva da “união livre” na nação democrática.

Entre os seus parlamentares estão curdos, turcos, armênios, árabes, assírios, muçulmanos, alevitas, cristãos e yazidis —diversidade maior do que a de qualquer outro partido ou parlamento turco. Contrastado pelo monopólio da ideologia do Estado-nação, o conceito de “nação-democrática” serve como um mecanismo ideológico de autodefesa dos povos que contem diversidade⁶⁸.

Para que isso ocorra, no entanto, é necessário, em primeiro lugar, que o EI seja derrotado e as cidades ocupadas pelo grupo sejam reconstruídas. Além de haver um nível ainda maior de cooperação entre os atores regionais. Logo, a criação de um *safe haven* seria um passo inicial rumo a esse objetivo.

68 Dilar Dirik, *Apresentação: Construindo uma democracia radical sem Estado*, em *A revolução ignorada: liberação da mulher, democracia direta e pluralismo radical no Oriente Médio*, 21-22, 26-27 (1ª ed., Autonomia Literária, São Paulo, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que há uma ligação direta entre o surgimento do EI e o número de deslocados internos no Iraque, sendo, portanto, uma problemática de caráter religioso. O país já possuía um grande contingente de indivíduos nessa situação de deslocamento forçado em virtude de conflitos anteriores, como a invasão estadunidense, em 2003, e os conflitos sectários que levaram à guerra civil de 2007-2008. Entretanto, após o surgimento do grupo terrorista islâmico, o número cresceu ainda mais, tendo em vista as práticas discriminatórias empregadas pelo EI contra as minorias cristãs e *yazidis*.

Estima-se também a possibilidade do surgimento de um número maior de deslocados internos na medida em que aumentam os esforços para a reconquista da cidade de Mossul, controlada pelo grupo desde 2014. Isso pode trazer uma série de instabilidades para o Iraque, tendo em vista as diferenças étnicas e religiosas que compõem o país e o fato que a maior parte dos deslocados internos se encontram atualmente em áreas ocupadas pelo Governo Regional do Curdistão, o qual se recusa a aceitar deslocados árabes oriundos de áreas ocupadas pelo EI, temendo conflitos com os deslocados cristãos e *yazidis* já acolhidos, bem como a ameaça de terrorismo.

Embora os atores locais possuam interesses bastante conflitantes entre si, defende-se a existência dos elementos necessários para a cooperação, segundo proposto por Axelrod e Keohane. Além disso, a cooperação já existente no combate ao EI, somada das boas relações em comum com os EUA e da atuação do ACNUR na região, permitiriam uma *cross-issue-persuasion*, como definido por Betts, entre os atores regionais.

Desse modo, defende-se, portanto, a cooperação regional e internacional entre os governos curdos e iraquianos, juntamente com os EUA e o ACNUR a fim de criar no Norte do Iraque, em áreas não disputadas por ambos os governos locais, uma área de *safe haven*, administrada pelo ACNUR, para cristãos e *yazidis*. O objetivo da iniciativa seria assegurar a segurança humana

dos deslocados internos a curto prazo enquanto não se é possível adotar outra solução durável para os deslocados internos, tendo em vista as ofensivas em curso contra o EI. Acredita-se, no entanto, que a melhor solução seria a unificação nacional do Iraque e a adoção de formas governamentais semelhantes às experiências democráticas experimentadas por curdos em regiões da Síria e Turquia, visando o respeito à pluralidade e à liberdade religiosa.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- Bessa, Jorge, *O Apocalipse do Estado Islâmico* (Kindle ed., Annabel Lee, Brasília, 2017).
- Betts, Alexander, *Forced Migration and Global Politics* (1ª ed., Wiley-Blackwell, Oxford, 2009).
- Betts, Alexander, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime* (1a ed., Cornell University Press, Ithaca, 2009).
- Mitchell, Chris, *Destination Jerusalem: Isis, “convert or Die,” Christian Persecution and Preparing for the Days Ahead* (Kindle ed., C & L Publishing LLC, Forest Hills, 2015).
- Napoleoni, Loretta, *A Fênix Islamista: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio* (1ª ed., Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2015).
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity* (1a ed., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2012). Disponível em: www.unhcr.org/publications/sowr/4fc5ceca9/state-worlds-refugees-2012-search-solidarity.html
- Spencer, Claire; Kinninmont, Jane & Sirri, Omar, *Iraq Ten Years On* (1a ed., Chatham House, London, 2013).
- Weiner, Justus Reid, *Human Rights of Christians in Palestine Society* (Jerusalem Center for Public Affairs, JCPA, Jerusalem, 2007). Disponível em: <http://www.jcpa.org/christian-persecution.htm>
- Weiss, Michael & Hassan, Hassan, *Estado Islâmico: desvendando o exército do terror* (Kindle ed., Jorge Ritter, trad., Seoman, São Paulo, 2015).

Capítulos de livros

- Dirik, Dilar, *Apresentação: Construindo uma democracia radical sem Estado*, em *A revolução ignorada: liberação da mulher, democracia direta e pluralismo radical no Oriente Médio* (1ª ed., Autonomia Literária, São Paulo, 2016).
- Haddad, Fanar, *The Politics of Sectarianism in Iraq*, em *Iraq Ten Years On*, 16-18 (1a ed., Claire Spencer, Jane Kinninmont & Omar Sirri, Chatham House, London, 2013).
- Kälin, Walter, *Internal Displacement*, em *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 163-175 (Elena Fiddian-Qasbiyeh, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona, eds., Oxford University Press, OUP, Oxford, 2014).

Artigos em revistas

- Axelrod, Robert & Keohane, Robert O., *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38 *World Politics*, 1, 226-254 (1985). Disponível em: <http://>

users.metu.edu.tr/utuba/Axelrod.pdf

Krasner, Stephen D., *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes*, 20 *Revista de Sociologia e Política*, 42, 93-110 (2012). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23823143008>

Outros documentos

Organização das Nações Unidas, ONU, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Organização das Nações Unidas, ONU, Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, PORDI, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998

União Africana, Convenção para a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, Convenção de Kampala, 23 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf

Fontes online

Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos, CIRGL, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos, Nairobi, Quênia, 15 dezembro 2006. Disponível em: https://www.icglr.org/images/pdf_files/pact_on_security_stability_development-s.pdf, https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/cirgl_pacte_sur_la_securite_la_stabilite_et_le_developpement_dans_la_region_des_grands_lacs.pdf

European University, *The Syrian Refugee Crisis and its Repercussions for the EU [European Union]* (2016). Disponível em: <http://syrianrefugees.eu>

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Internal Displacement in the Middle East and North Africa* (31 December 2013). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/summary/>

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Internal Displacement Update. Issue 4: 20 October-2 November 2016* (November 2016). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/publications/2016/internal-displacement-update-20-october-2-november-2016>

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/countries/iraq>

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq IDP Figures Analysis* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north->

[africa/iraq/figures-analysis/](#)

Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, *Iraq: IDPs Caught between a Rock and a Hard Place as Displacement Crisis Deepens* (2015). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/iraq/2015/iraq-idps-caught-between-a-rock-and-a-hard-place-as-displacement-crisis-deepens>

International Organization for Migration, IOM, *Iraq Mission* (2016). Disponível em: <http://iomiraq.net/issues-focus/iraq-idp-crisis>

Kurdistan Regional Government, KRG, *Kurdistan Regional Government* (2016). Disponível em: <http://cabinet.gov.krd/?l=12>

Nicholson, Robert, *The Strategic Case for a Safe Haven in Northern Iraq*, em *Providence: A Journal of Christianity & American Foreign Policy* (October 20, 2016). Disponível em: <https://providencemag.com/2016/10/strategic-case-safe-haven-northern-iraq/>

Rûdaw, KRG [Kurdistan Regional Government] *Rejects Iraqi Minister's Data on IDP Numbers in Kurdistan* (June 6, 2016). Disponível em: <http://rudaw.net/english/middleeast/iraq/12112016>

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Fighting this Year in Iraq's Anbar Province Displaces almost 500,000* (2014). Disponível em: <http://www.unhcr.org/5391913a6.html>

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *Mosul Flash Appeal* (2016). Disponível em: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-mosul-flash-appeal-enkuar>, https://fts.unocha.org/appeals/523/flows?page=1&order=directional_property_3&sort=asc, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Iraq/mosul_flash_appeal_final_web%20\(1\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Iraq/mosul_flash_appeal_final_web%20(1).pdf)

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, *UNHCR Opens New Camps for Mosul Displaced as Winter Bites* (25 November 2016). Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/11/583814b74/unhcr-opens-new-camps-mosul-displaced-winter-bites.html>

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR. *Iraq, 2015. Year-End Report*. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2547?y=2015#year>

United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF, *Annual Report 2016* (Washington, 2016). Disponível em: <http://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>

Ward, Olivia, *No Escape from Mount Sinjar: The Forgotten Yazidis* (*The Star*, February 15, 2016). Disponível em: <https://www.thestar.com/news/world/2016/02/15/no-escape-from-mount-sinjar-the-forgotten-yazidis.html>