

**GLOBAL PLAYER OU ESPECTADOR NAS MARGENS?
A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”:
DEFINIÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL†**

Bem-aventurados os pacificadores, porque serão chamados filhos de Deus.

— Mateus 5:9 —

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel*

Kai Michael Kenkel é Professor Assistente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Possui graduação com distinção pela Johns Hopkins University e mestrado e doutorado pelo Institut Universitaire de Hautes Études Internationales da Universidade de Genebra. De 2004 a 2007 foi Postdoctoral Fellow do Centre of International Relations da Universidade de British Columbia em Vancouver, Canadá. Esteve como pesquisador visitante em universidades do Canadá, do Brasil e da África do Sul. Cidadão alemão, é especialista em operações de paz e publicou também sobre relações cívico-militares, armas de fogo e processo decisório de política de defesa em vários países.

RESUMO

À medida que o perfil do Brasil na política global se amplia, a política externa e de segurança do país encontram novos desafios e debates que trazem consigo a necessidade de interrogação sobre novos conceitos e de mapear respostas a novos problemas e um arcabouço mais amplo de responsabilidades. Uma das questões mais prementes é a da intervenção humanitária. Se o Brasil deseja avançar com seriedade e eficácia um papel como “global player” assim como de líder continental, deverá desenvolver uma resposta adequada à noção emergente de uma “responsabilidade de proteger” e identificar concordâncias e discordâncias entre este conceito e as suas prioridades internacionais. Esse artigo procura proporcionar as bases analíticas para uma discussão frutífera sobre o conceito no âmbito da comunidade brasileira de especialistas, com a meta de desenvolver um debate acadêmico de alta relevância política.

Palavras-chave: responsabilidade de proteger – intervenção humanitária – soberania - direitos humanos

† O autor agradece a colaboração de Manoela Assayag de Magalhães Souza e Natalia Rayol Fontoura na confecção da versão desse texto em língua portuguesa, assim como os comentários da Professora Mônica Herz. Na ausência de indicação contrária as fontes em língua estrangeira foram traduzidas livremente no âmbito desse texto. Quaisquer erros que permanecem são de inteira responsabilidade do autor.

* E-mail: kenkel@puc-rio.br

Endereço: Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

R. Marquês de São Vicente, 225 - Vila dos Direitórios, Casa 20, Gávea - Rio de Janeiro, RJ, Brasil - 22451-900 - Telefone: +55 21 3527-1557

ABSTRACT

As Brazil gains ever more stature in global politics, the country's foreign and security policy has encountered new challenges and debates which have brought with them the need to engage with new concepts and to map responses to emerging concerns as well as a broader set of responsibilities. One of the most pressing of these has to do with humanitarian intervention. If Brazil is to pursue seriously a role as a "global player" as well as a continental leader, it will need to develop an adequate response to the emerging notion of the "responsibility to protect" and identify similarities and differences at the intersection of that concept and its international profile. This article seeks to provide the analytical tools for a fruitful discussion of the concept in the Brazilian community of experts, with an eye to developing an academic discussion with a strong element of policy relevance.

Keywords: responsibility to protect – humanitarian intervention – sovereignty – human rights

À medida que se amplia a envergadura do Brasil no mundo, têm-se argumentado que a crescente influência do país deve se fazer refletir em seu perfil junto a organizações internacionais como as Nações Unidas. As atenções se concentram, principalmente, em torno da possibilidade de o Brasil vir a ocupar um assento permanente dotado de poder de veto em um Conselho de Segurança reformado. Deixando de lado outros temas, uma das principais questões que o Brasil precisará endereçar caso decida assumir o status de "global player" é sua posição a respeito das intervenções humanitárias e, especificamente, da emergência de uma suposta "responsabilidade de proteger" populações em risco por parte da comunidade internacional e do aval deste conceito pelas Nações Unidas.

Conforme ressaltou um importante líder militar ocidental, as intervenções humanitárias são controversas tanto quando acontecem, como no Kosovo, quanto quando não acontecem, como em Ruanda¹. Por trás desta controvérsia está a tensão entre dois princípios centrais do sistema político internacional: a não-intervenção e os direitos humanos. Os recentes fracassos do Conselho de Segurança em proteger os direitos humanos desencadearam em alguns meios reações por uma mudança em favor dos direitos humanos no equilíbrio entre os dois princípios— subsiste, porém, uma igualmente vivaz defesa do manto de proteção oferecido pela inviolabilidade das fronteiras. Ao

¹ NAUMANN, Klaus. The Responsibility to Protect—Humanitarian Intervention and the Use of Military Force. *Canadian Military Journal*. v.5 n. 4 2004-2005. Disponível em <http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no4/humanitarian-eng.asp>. Acesso em: 31 outubro 2008; pp. 21-30. Aqui, pp. 22-23.

aceitar o prêmio Nobel da Paz por seu trabalho como secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan definiu sucintamente o dilema básico:

... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?²

O objetivo deste artigo é oferecer uma análise preliminar de como esta questão pode ser respondida no caso brasileiro. O texto em seguida oferece um direcionamento sobre as questões e os dilemas básicos que compõem o debate em torno da intervenção humanitária e do conceito de “responsabilidade de proteger”, desenvolvido em 2001. Mais do que proferir definições arbitrárias ou do que se aventurar em prescrições políticas, a ideia é prover os instrumentos para um debate produtivo com alguma relevância política

Porque a discussão sobre intervenção humanitária e responsabilidade de proteger se relaciona a tantas questões mais amplas de política e de identidade nacionais, algumas das quais com potencial para se imbuir de forte carga emocional, é elemento-chave deste projeto uma clara definição das fronteiras da versão oficial do novo conceito. Com isso feito, o conceito poderá ser examinado em sua relevância e em sua adequação às necessidades das políticas externa e de defesa do Brasil. Em conformidade com esta visão, essas etapas constituem as três seções principais deste artigo.

Com o objetivo de esboçar o conceito em questão, a primeira seção apresenta as origens do conceito de “responsabilidade de proteger” (doravante referido também pela abreviação em língua inglesa, R2P), procurando delimitar aquilo que ele é e, em um esforço de se reduzir a emoção e de ampliar a precisão do discutido, aquilo que ele não é. Nesse ponto, a dinâmica histórica da tensão entre não-intervenção e direitos humanos é introduzida, com especial atenção para os aspectos afetando o mundo em desenvolvimento e para as recentes intervenções das grandes potências (como a invasão norte-americana do Iraque). Em seguida, a noção é definida minuciosamente conforme desenvolvida por uma comissão internacional de especialistas, e tem o extensivo aval conferido pelas Nações Unidas examinado com detalhes. A seção subsequente, responsável por abordar a interseção entre a política externa brasileira e a intervenção humanitária, perpassa brevemente a Constituição brasileira e a postura oficial do país a respeito de intervenções e da “responsabilidade de proteger”, com ênfase particular para a participação em

² ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the UN in the 21st Century*. New York: United Nations Department of Public Information, 2000; p. 48.

operações de paz sob o capítulo VII da Carta da ONU e para a liderança brasileira na MINUSTAH. A conclusão, por sua vez, busca vincular esta discussão mais detalhada com assuntos mais abrangentes e com as implicações de (uma possível) mudança na política externa brasileira.

Em nenhum momento este texto reivindica autoridade ou “exaustividade”; diversamente, guarda a sincera esperança de inaugurar uma discussão analítica dos elementos abrangidos. Particularmente naquilo que diz respeito à seção em que se justapõem o R2P e a política (externa) brasileira, as questões são apresentadas meramente sob o esforço de delimitação de um esquema básico de subtemas e de provimento dos instrumentos para uma discussão incipiente entre os especialistas nesses assuntos. A idéia tampouco perpassa a imposição de uma leitura sobre outra; pelo contrário, a intenção é ilustrar a dinâmica do debate de modo a orientar seu progresso do modo mais inclusivo possível. Com isso em mente, o autor tem a esperança de que esta breve apresentação seja suficiente como ponto de partida para uma frutífera discussão sobre este importante conceito.

Definindo a Responsabilidade de Proteger: as origens do conceito

A noção de responsabilidade de proteger (ou R2P, como esta se tornou amplamente conhecida) busca equilibrar dois importantes conceitos – não-intervenção e respeito pelos direitos humanos – na esteira dos excessos realizados em nome de ambos que desencadearam centenas de milhares de mortes nos anos 1990. Acompanhando, por um lado, a apatia e a impotência da comunidade internacional diante do genocídio em Ruanda e, por outro, a intervenção da OTAN no Kosovo em 1999 (a despeito da carência de um consenso sobre sua natureza humanitária), o governo canadense reuniu um painel de especialistas internacionais com a tarefa de dar forma ao novo vínculo entre soberania, intervenção e direitos humanos. O convite a Gareth Evans, presidente da influente ONG International Crisis Group, e ao amplamente experiente diplomata argelino Mohamed Sahnoun para liderar o grupo, foi feito em agosto de 2000; a nomeação de mais 10 notáveis para serem membros da comissão ocorreu no mês seguinte.

A seleção dos membros da comissão realizou-se visando à inclusão de personalidades eminentes do Norte e do Sul globais, assim como de representantes das esferas militar, diplomática, política e acadêmica e de organizações internacionais. Além de Evans e Sahnoun, os membros da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados *International Commission on Intervention and State Sovereignty* ou ICISS (CIISE), como o órgão ficou conhecido, incluíram a jurista canadense Gisèle Côté-Harper; o ex-deputado norte-americano Lee Hamilton o acadêmico canadense Michael Ignatieff,

membro da Comissão Internacional Independente no Kosovo; o diplomata e parlamentar russo Vladimir Lukin; o general alemão Klaus Naumann, ex-presidente do Comitê Militar da OTAN e membro do *Panel on United Nations Peace Operations*; Cyril Ramaphosa, ex-secretário-geral do Congresso Nacional Africano e (presidente) da Assembléia Constituinte da África do Sul no pós-apartheid; o ex-presidente filipino Fidel Ramos; o ex-presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Cornelio Sommaruga; o ex-ministro das Relações Exteriores da Guatemala, Eduardo Stein; e Ramesh Thakur, acadêmico indiano envolvido no desenvolvimento das versões preliminares do *Comprehensive Test Ban Treaty* e da *International Campaign to Ban Landmines*.

A ICISS divulgou seu relatório, *The Responsibility to Protect*³, em dezembro de 2001. O patrocínio canadense à empreitada parece bastante lógico. Uma potência média com forte tradição em iniciativa para o estabelecimento de normas e em contribuição com operações das Nações Unidas – papéis combinados nas posições-chave exercidas pelo ministro canadense das Relações Exteriores na criação da prática com o secretário-geral Hammarskjöld em 1956⁴, o Canadá havia adotado desde 1996, e pretendia operacionalizar, o conceito de segurança humana, uma fusão da lógica tradicional de segurança com aquela de desenvolvimento⁵. A emergência do conceito de responsabilidade de proteger, traçado pelo relatório de 2001 da ICISS, constitui, portanto, um passo adiante na progressão de normas e de conceitos relacionados com a adaptação do conceito de segurança às exigências em mutação do mundo pós-Guerra Fria⁶. Esta evolução pode ser – e será, em seção subsequente – vinculada ao desenvolvimento de instrumentos de direito humanitário e de direitos humanos após o Holocausto e a Segunda Guerra Mundial.

Outra marca da abordagem canadense existente no conceito de responsabilidade de proteger é a tentativa clara de relacionar estas noções a políticas e escolhas concretas que possam ser implementadas pelos Estados. O relatório da ICISS nasceu desses esforços de adaptação dos conceitos e dos instrumentos à disposição da comunidade internacional, equilibrando o antigo

³ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

⁴ Vide BELLAMY, Alex J., WILLIAMS, Paul e GRIFFIN, STUART. *Understanding Peacekeeping*. Malden: Polity Press, 2004; pp. 103-108.

⁵ KENKEL, Kai Michael. *Whispering to the Prince: Academic experts and national security policy formulation in Brazil, South Africa and Canada*. Tese de Doutorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidade de Genebra, 2005; pp. 199-266. Disponível em <http://www.unige.ch/cyberdocuments/theses2004/KenkelKM/meta.html>; acesso em 31 outubro 2008.

⁶ Sobre esta evolução, Vide mais em KENKEL, Kai Michael. "Norms, morality and intervention: Germany, Canada and UN peacekeeping". Artigo preparado para apresentação na 49ª Convenção Anual da International Studies Association, 26 – 29 março 2008, San Francisco, USA. Disponível em: http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=a6e38217ec79648cfd76cea0060dc53d; acesso em 31 de outubro de 2008.

e o novo e forjando novas ferramentas e novos arcabouços de ação para a manutenção da paz e da segurança.

Objetivos da ICISS

O trabalho da Comissão baseou-se na necessidade de equilíbrio do princípio da não-intervenção, cuja interpretação estrita levou àquilo que ela definiu como “horror da inação” nos casos da Bósnia, de Ruanda e da Somália, com a forte ação de motivação humanitária da OTAN no Kosovo, ainda que esta haja sido realizada sem consentimento ou consenso. Segundo Evans, o trabalho da ICISS foi expresso em termos de um dos dilemas fundamentais que emergem do conflito entre os princípios inerentes à soberania:

What should be the response of the international community when faced with situations of catastrophic human rights violations within states, where the state in question claims immunity from intervention based on longstanding principles of national sovereignty?⁷

Em outras palavras, de modo geral, a meta da Comissão era identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo de seus governos escudados no recurso ao princípio da não-intervenção e da inviolabilidade de fronteiras. Ela estava às voltas com a oferta de uma solução para os momentos em que o princípio soberano da não-intervenção – nunca questionado como pilar da ordem no sistema internacional – torna-se, na síntese de Thakur, um “obstáculo à realização da liberdade”⁸.

Os objetivos mais concretos da Comissão foram pelo menos dois: primeiramente, a mudança dos termos do debate de uma perspectiva das potências interventoras e de seus supostos “direitos de intervenção” para aquela das vítimas potenciais e do direito destas à proteção, com a concomitante responsabilidade dos Estados-parte pelos instrumentos de direitos humanos e de direito humanitário para provê-la (a proteção)⁹. A segunda meta principal da ICISS foi a sistematização da resposta das Nações Unidas e de outras instituições da comunidade internacional, por meio da provisão de diretrizes

⁷ EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *Wisconsin International Law Journal*. v. 24, n. 3, 2006; pp. 703-722.

⁸ THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; p. 255.

⁹ ICISS, parágrafo 2.29; WEISS, Thomas G. R2P after 9/11 and the World Summit. *Wisconsin International Law Journal*. v. 24, n. 3, 2006; pp. 741-760. Aqui, p. 744; WEISS, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*. v. 35, n. 2, 2004; pp. 135-153. Aqui, p. 139. Weiss foi diretor de pesquisa da ICISS.

de ação universalmente aceitáveis, especificamente critérios não-subjetivos e justificativas para intervenção. Isso serviria para afastar o aspecto moralista e a emotividade do teor das discussões¹⁰, e para remover um determinado elemento de arbítrio das grandes potências nas decisões intervencionistas¹¹. Os critérios fixos evitariam exageros de ação e de inação. Percebendo isso, para se prevenir da necessidade de uma decisão polêmica em favor de qualquer das interpretações da norma, a Comissão definiu como sua referência as crescentes eficiência e consistência do Conselho de Segurança das Nações Unidas em lidar com crises humanitárias, tomada como inadequadas em situações anteriores

Even when situations cried out for some kind of response and the international community did react through the UN, it was too often erratic, incomplete, or counterproductive. So we had the debacle of the intervention in Somalia in 1993, the pathetically inadequate response to the genocide in Rwanda in 1994, the lamentable failure to prevent murderous ethnic cleansing in the Balkans, in particular in Srebrenica, in 1995, and also the Kosovo situation in 1999 when the international community did in fact intervene, as it probably should have, but did so without the authority of the Security Council.¹²

A Comissão começou, então, examinando em detalhe os fundamentos legais da soberania e da norma de não-intervenção, assim como o concorrente regime de direitos humanos, e designou para si própria objetivos claros a respeito do estabelecimento de fronteiras entre os dois princípios:

to establish clearer rules, procedures and criteria for determining whether, when and how to intervene;
to establish the legitimacy of military intervention when necessary and after all other approaches have failed;
to ensure that military intervention, when it occurs, is carried out only for the purposes proposed, is effective, and is undertaken with proper concern to minimize the human costs and institutional damage that will result; and

¹⁰ THAKUR, p. 254.

¹¹ GUICHERD, p. 20, aponta que critérios fixos são igualmente propensos a excluir intervenções planejadas, já que podem servir como base para um grande número destas. A seção sobre “falsos amigos” examinará esta declaração mais detalhadamente.

¹² EVANS, p. 706.

¹³ ICISS, parágrafo 2.3.

to help eliminate, where possible, the causes of conflict while enhancing the prospects for durable and sustainable peace¹³.

É da maior importância recordar, porém, que o R2P nunca se afasta da proeminência da soberania. A essência do argumento proposto pela Comissão não é a rejeição, mas a adaptação deste conceito; este se deslocando da idéia de soberania como controle – soberano como impune e isento de prestação de contas – para uma visão da soberania como responsabilidade de um Estado de garantir o bem-estar de seus cidadãos, apoiado residualmente e apenas em casos extremos pela responsabilidade da comunidade internacional em assisti-lo nesta ação. Em resumo, a idéia não era substituir um conceito pelo outro, mas desenvolver uma norma política unificadora que refletiria o que havia mudado – e, de forma também importante, aquilo que não havia mudado – na definição de soberania com a emergência do regime de direitos humanos¹⁴. Essas transformações serão discutidas em seguida sob o objetivo de esclarecimento dos conceitos básicos necessários para a delimitação dos contornos do R2P anteriormente à avaliação de sua validade para o contexto brasileiro.

O que o R2P não é: soberania, não-intervenção e direitos humanos

O Relatório da ICISS foi o ponto culminante de um processo em curso de definição, de codificação e de institucionalização das normas de intervenção, cuja crescente atenção ao impedimento e à prevenção do genocídio é ilustrada pelo progresso das resoluções do CSNU desde o Iraque até a Somália, desde a Bósnia até o Kosovo, descritos no seminal trabalho *Saving Strangers*, de Nicholas Wheeler¹⁵.

Soberania e direitos humanos: uma relação em mutação

A tensão fundamental entre os componentes interno e externo da soberania – o contrato vertical entre o soberano e o cidadão (fonte das

¹⁴ NAUMANN, p. 23.

¹⁵ WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Vide também KALDOR, Mary. *New & Old Wars: Organized violence in a global era*. 2a edição. Stanford: Stanford University Press, 2007 e FINNEMORE, Martha. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University, 2003.

¹⁶ Nesse mérito, vide HOFFMANN, Stanley. Sovereignty and the Ethics of Intervention. In HOFFMANN, Stanley. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1996, pp. 38-60.

¹⁷ RAMSBOTHAM, Oliver e WOODHOUSE, Tom. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge MA: Polity Press, 1996; p. 34. O general Sir Hugh Beach traça as origens do debate sobre aquilo que se tornou conhecido como intervenção humanitária ainda mais longe, nas operações romanas na Dalmácia e na Judéia – elas próprias, ironicamente, regiões que atraem atenção substancial dos peacekeepers hoje em dia. Vide BEACH, Hugh. Just War and the Responsibility to Protect: Developments in UN Peacekeeping and Humanitarian Intervention. *Disarmament Diplomacy*. n. 80, 2005. Disponível em <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80hb.htm>. Acesso em 31 outubro 2008.

concepções de direitos humanos) e a igualdade horizontal e a autonomia das quais resultam a não-intervenção e a inviolabilidade¹⁶ é intrínseca ao sistema vestfaliano desde seu início¹⁷. Já nos acordos que deram conclusão à Guerra dos Trinta Anos, está claro que a soberania não implica a completa liberdade dos soberanos para realizar aquilo que lhes agrada no interior de suas fronteiras, sem temor de intervenção por potências estrangeiras em nome da proteção dos seres humanos¹⁸. Francis Kofi Abiew identifica duas motivações para a intervenção de potências estrangeiras, baseando-se no tratamento de um soberano frente a seus próprios cidadãos (deste modo diferenciando esta forma de intervenção de outras formas de ação militar, como guerras de agressão).

A primeira destas motivações é constituída por casos em que as ações de um soberano em relação a um grupo no interior de seu Estado afeta diretamente a segurança do Estado interventor; a segunda, por sua vez, acontece quando a intervenção ocorre em nome de valores humanos universais que levam o Estado a exigir a mudança do tratamento do mesmo grupo, na ausência de ameaça existencial direta ao interventor¹⁹.

Emerge daí uma limitação inata do princípio da inviolabilidade soberana: os mesmos tratados que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos e resguardam o novo princípio de ordem política também estabelecem a noção de *cuius regio, eius religio*, limitando o poder dos líderes soberanos de impor preferências religiosas sobre seus súditos.²⁰ Em sua seminal obra *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Martha Finnemore analisa a expansão deste elemento de liberdade religiosa para populações-alvo ainda maiores com o passar do tempo²¹. Esta crescente universalização se torna um aspecto-chave dos debates em torno dos fundamentos de intervenção nos anos após a Segunda Guerra Mundial e destaca o papel essencial das organizações internacionais no desenvolvimento e na propagação de normas de intervenção. Ao lado da universalização das populações alvos de incursões humanitárias, veio a codificação das bases para intervenção; o lócus desta sistematização está nas normas de direitos humanos e ação humanitária estabelecidos por organizações como as Nações Unidas e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

A institucionalização de normas para intervenção elaboradas em organizações internacionais foi iniciada a sério com o provimento de proteção às minorias nacionais sob o Pacto da Liga das Nações. Esta tentativa falhou lamentavelmente em resistir à manipulação da Alemanha nazista e, em última instância, diante da ausência de compromisso das grandes potências da época, foi impotente na contenção do Holocausto. A barbárie sem paralelos do Shoah

¹⁸ ABIEW, Francis Kofi. *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Boston: Kluwer Law International, 1999; p. 20.

¹⁹ *ibid.*, p. 22.

²⁰ *ibid.*, pp. 44-45.

²¹ FINNEMORE, pp. 66-73.

acabou por prover importante ímpeto ao desenvolvimento paralelo de normas práticas de intervenção e de suportes legais e normativos para um regime codificado de intervenção humanitária. De fato, de acordo com outro pesquisador, foram mesmo os julgamentos de Nuremberg uma das primeiras ocasiões em que os indivíduos emergiram como sujeitos de direito internacional²².

Uma das definições preliminares de intervenção humanitária data de 1836, quando o professor Wheeler a identificou como “justificando ‘a interferência quando os interesses gerais da humanidade fossem violados pelos excessos de governos bárbaros e despóticos’”²³. O doutrinador de Direito L.F.E. Goldie criou, por sua vez, outra definição precursora, enfatizando a ausência de auto-interesse estratégico no critério “humanitário”: “a intervenção humanitária deve ser vista como ato gratuito para prevenir a continuidade de atividades genocidas contra minorias que sejam independentes, e não os Estados interventores”²⁴.

A tradição da guerra justa fornece também uma definição útil de intervenção humanitária:

[i]nterventions are held to be similar to, if not instances of, the kind of aggressive war widely held to be impermissible, indeed criminal, insofar as it ordinarily involves border-crossing and is not undertaken for the sake of legitimate self-defense. But an intervention can be understood to be distinct from aggression when this is defined as a crime, and to be possibly justifiable because its purposes do not include an ongoing occupation of the target’s territory, or the removal of whatever political independence that nation might have. ...

Th[is] sort of intervention is humanitarian in a narrow sense: namely, intervention undertaken for the sake of protecting or securing noncitizens’ fundamental human rights when these rights either (1) are violated by their government’s own actions or by its refusal to prevent other agents from doing so, or (2)

²² POPOVSKI, Vesselin. Sovereignty as Duty to Protect Human Rights. *UN Chronicle Online Edition*. 2004, n. 4. Disponível em <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p16.html>. Acesso em 31 outubro 2008.

²³ Citado em LILLICH, Richard B. *Humanitarian Intervention and the United Nations*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1973; p. 25. Citado em seguida em ADELMAN, Howard. Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds. *International Journal of Refugee Law*. v. 4, n. 1, 1992; pp. 4-38. Aqui, nota de rodapé 32, p. 18.

²⁴ Citado em LILLICH, p. 46; citado em ADELMAN, nota de rodapé 33 p. 18.

²⁵ BOYLE, Joseph. Traditional Just War Theory and Humanitarian Intervention. In NARDIN, Terry and WILLIAMS, Melissa S. Williams, orgs. *Humanitarian Intervention*. New York: New York University Press, 2006; pp. 31-58. Aqui, p. 32. Sobre “estados falidos” vide também WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Malden: Polity Press, 2007; p. 28.

are in jeopardy because of an anarchic situation in which no government exists capable of securing those rights, typically the condition of a failed state.²⁵

Já o jurista argentino Fernando Tesón relaciona mais o conceito à ideia de limitações ao comportamento soberano aceitável (assim como de constrangimentos à natureza da própria intervenção):

proportionate transboundary help, including forcible help, provided by governments to individuals in another state who are being denied basic human rights and who themselves would be rationally willing to revolt against their oppressive government.²⁶

O ritmo tanto das mudanças práticas quando das normativas sobre intervenção humanitária se acelerou consideravelmente após as experiências do Holocausto e da Segunda Guerra Mundial. A importância destes catalisadores eventos não deve ser relevada: nas palavras de um dos mais influentes inovadores da doutrina jurídica, os esforços de estabelecimento de critérios para intervenção efetivos na proteção dos mais fracos foram feitos sob a égide dos “fantasmas de Birkenau, Treblinka, Chelmno e Sobibor”²⁷. Os regimes estabelecidos no período pós-guerra para assegurar que esta experiência jamais seria repetida representaram o ápice da aplicabilidade do conceito de direitos humanos, e a codificação deste conceito em um regime legal internacional de direitos humanos foi o mais relevante desenvolvimento do período da Guerra Fria.

Os documentos-chave reconhecendo as sustentações do regime legal de direitos humanos foram ambos adotados em 1948: a recomendatória Declaração Universal de Direitos Humanos, e a vinculante Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio²⁸. Um dos mais importantes efeitos em longo prazo desses documentos, em termos normativos, é seu foco na situação legal do indivíduo no direito internacional, tendo este foco exercido influência fundamental sobre o limite e a base para intervenção, assim como servido como alicerce para relevantes conceitos políticos subseqüentes, como o R2P. O caráter legalmente cogente dessas convenções e tratados os estabelece como

²⁶ TESÓN, Fernando. *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*. Ardsmore-on-Hudson: Transnational Publishers, 1998; p. 5. Citado em ABIEW, nota de rodapé 37, p. 31. Mario BETTATI relaciona a possibilidade de ação transfronteiriça ao “caráter transnacional da pessoa humana”. *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*. Paris: O. Jacob, 1996; p. 39.

²⁷ BETTATI, p. 11.

²⁸ O ano de 1966 observou a adoção de três outras contribuições-chave para a regulamentação dos direitos humanos: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e os dois Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos, e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desde ponto em diante, os tratados de direitos humanos tenderam a focar categorias específicas de violação; vemos, então, a adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, de 1984; e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989.

diretrizes universais para a conduta estatal. Apesar disso, as lacunas destes documentos têm sido crescentemente percebidas, desde sua ratificação, como bases para a intervenção. É na Carta das Nações Unidas, adotada em 1945, porém, que estes fundamentos são delimitados no contexto de disposições legais mais abrangentes sobre o uso da força nas relações internacionais.

As Nações Unidas são, em seu âmago, uma organização composta por Estados soberanos. A Carta a constitui deste modo e valoriza significativamente o princípio da independência soberana – sentimento que atingiu seu ápice com a adoção (embora não-vinculante) da Declaração de Inadmissibilidade de Intervenção em Assuntos Internos dos Estados e de Proteção à sua Independência e Soberania pela Assembléia Geral, em 1965²⁹.

As principais provisões da Carta das Nações Unidas regulamentando soberania, intervenção e uso da força são os parágrafos 4º e 7º de seu artigo 2º. O parágrafo 2º(4) estabelece a proibição da intervenção em termos bastante claros:

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

O artigo 2º(7) estende a proibição a intervenções não envolvendo o uso da força, mas consagra pioneiramente uma das exceções-chave ao princípio da não-intervenção:

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

Apesar de a proibição à intervenção, com ou sem uso de força, ser juridicamente bastante forte, a Carta fornece também uma série de exceções explícitas e implícitas à sua aplicabilidade, das quais foram derivados o “direito”

²⁹Vide ABIEW, pp. 68-69. Sobre a grande fissura entre as soberanias *de jure* e *de facto* em Estados do Terceiro Mundo, vide JACKSON, Robert e ROSBERG, Carl. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood. *World Politics*. v. 35, n. 1, 1982; pp. 1-24.

e, posteriormente, a “responsabilidade” de intervir. A primeira destas exceções já está presente no texto do artigo 2º(7), autorizando a própria organização a intervir nos casos em que o Conselho de Segurança tenha concordado em agir segundo as provisões do capítulo VII regulamentando ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Quando o Conselho de Segurança, exercendo seus poderes de acordo com a Carta, declara a situação uma ameaça à paz internacional e à segurança, este está de fato estabelecendo uma exceção legalmente aceitável às provisões do artigo 2º (7). Esta circunstância ressalta a lacuna entre legalidade e legitimidade presente na prática da ONU naquilo que diz respeito à intervenção, como discutiremos mais adiante.

Uma parcela significativa da academia oferece outra exceção, mais tácita, à regra de não-intervenção estabelecida no artigo 2º(7) do componente de direitos humanos da Carta. Abiew relaciona este desejo novamente ao legado do Holocausto:

[o]ne of the goals of the allied powers during World War II was the realization that only international protection and promotion of human rights can achieve international peace and progress. This was a reaction to the atrocities of the Holocaust which provided the impetus for the struggle for human rights.³⁰

A Carta está de fato repleta de referência aos direitos humanos e aos compromissos dos Estados-membros de buscar a proteção destes³¹. Seu preâmbulo afirma, em sua segunda alínea, subordinada somente à meta de dar fim ao conflito armado, a determinação dos signatários de “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas”. O artigo 1º(3), por sua vez, afirma o compromisso de ação dos membros “para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. O capítulo IX, por fim, determina o nível mais alto de compromisso com a busca da universalização dos direitos humanos:

Artigo 55

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

³⁰ ABIEW, p. 75.

³¹ RAMSBOTHAM e WOODHOUSE também fazem esta relação em pp. 61-63.

c. o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56

Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.³²

A conexão entre a manutenção da paz e a manutenção do respeito aos direitos humanos foi destacada ainda em 1950 por Sir Hersch Lauterpacht, um dos principais doutrinadores de Direito do período pós-guerra:

[t]he correlation between peace and observance of fundamental human rights is now a recognized fact. the circumstance that the legal duty to respect fundamental human rights has become part and parcel of the new international system upon which peace depends, adds emphasis to that intimate connection.³³

Concomitantemente aos desenvolvimentos na regulamentação internacional de direitos humanos já descritos brevemente acima, dois fenômenos caracterizam a evolução das normas para intervenção humanitária nas Nações Unidas durante a Guerra Fria. Foram estes os esforços da organização em lidar com a onda de descolonizações e com os regimes que empregavam o *apartheid*; e com a emergência de organizações não-governamentais humanitárias. O artigo 2º (7) não impediu a Assembléia Geral ou o Conselho de Segurança de adotar resoluções exigindo o fim do colonialismo ou dos governos de minorias, o que ilustra claramente que, já na década de 1960, o Conselho de Segurança estava preparado para perceber as situações internas e as formas de governo como ameaças à paz internacional e à segurança – sujeitas, portanto, à aplicação das medidas do capítulo VII que autorizavam a suspensão da proibição do artigo 2º(4).

Nesse mérito, Finnemore descreve o poder normativo das resoluções sobre descolonização:

³² Sobre as provisões de direitos humanos da Carta como exceções ao seu caráter em geral não-intervencionista, vide ROBERTS, pp. 71.

³³ LAUTERPACHT, Hersch. *International Law and Human Rights*. London: Stevens, 1950; p. 186. Citado em ABIEW, nota de rodapé 35, p. 75.

...formal international organizations, particularly the United Nations, played a significant role in the decolonization process and the consolidation of anticolonialism norms. The self-determination norms laid out in the Charter, the trusteeship system it set up, and the one-state-one-vote voting structure that gave majority power to weak, often formerly colonized states, all contributed to an international legal, organizational, and normative environment that made colonial practices increasingly illegitimate and difficult to carry out.³⁴

A transformação efetiva do conceito e a implementação da intervenção militar começam no final da década de 1980, com o fim da confrontação bipolar da Guerra Fria e com as mudanças que o acompanham, em especial em dois campos: mudanças na natureza da guerra (de inter-estatais para civis, e com envolvimento crescente de civis) e crescente cooperação no Conselho de Segurança. O relatório do secretário-geral, Javier Pérez de Cuellar, sobre os trabalhos da organização em 1991 revela claramente uma mudança no equilíbrio entre independência soberana e proteção dos direitos humanos, e merece uma citação por extenso:³⁵

...the fact must be squarely faced that the campaign for the protection of human rights has brought results mostly in conditions of relative normalcy and with responsive Governments. In other conditions, when human wrongs are committed in systematic fashion and on a massive scale—instances are widely dispersed over both time and place—the inter-governmental machinery of the United Nations has often been a helpless witness rather than an effective agent for checking their perpetration. ...The encouragement of respect for human rights becomes a vacuous claim if human wrongs committed on a major scale are met with lack of timely and commensurate action by the United Nations. To

³⁴ FINNEMORE, Martha. *Constructing Norms of Humanitarian Intervention*. In KATZENSTEIN, Peter, org. *The Culture of National Security*. Ithaca: Cornell University Press, 1996; pp. 153-185. Aqui, pp. 174-175.

³⁵ ABIEW cita algumas destas passagens na nota de rodapé 100, pp. 97-98. A citação que ele apresenta dos números das páginas a partir de uma fonte secundária não correspondem ao documento original da ONU.

promote human rights means little if it does not mean to defend them when they are most under attack. I believe that the protection of human rights has now become one of the keystones in the arch of peace. I am also convinced that it now involves more a [sic] concerted exertion of international influence and pressure through timely appeal, admonition, remonstrance or condemnation and, in the last resort, an appropriate United Nations presence, than what was regarded as permissible under traditional international law.

It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity. ... Omissions or failures due to a variety of contingent circumstances do not constitute a precedent. ... With the heightened international interest in universalizing a regime of human rights, there is a marked and most welcome shift in public attitudes. To try to resist it would be politically as unwise as it is morally indefensible.³⁶

Pérez de Cuellar escreveu seu relatório após o fim da Segunda Guerra do Golfo, também conhecida sob a designação militar norte-americana “Operação Escudo do Deserto/Tempestade do Deserto” (do inglês *Operation Desert Shield/Storm*), concluída em fevereiro de 1991. Há uma convicção generalizada que a resposta das Nações Unidas durante a Guerra do Golfo foi a primeira em uma progressão de mandatos do Conselho de Segurança cujo resultado foi a ampliação da aplicabilidade da intervenção humanitária³⁷ e a restrição do princípio da soberania, por meio do reconhecimento crescente das violações domésticas de direitos humanos, assim como das catástrofes humanitárias, como “ameaças à paz internacional e à segurança” – um gatilho-chave para a ação da ONU estabelecido pelo artigo 34 da Carta.³⁸ Estes

³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. 13 setembro 1991. Documento das Nações Unidas A/46/1.

³⁷ RAMSBOTHAM e WOODHOUSE relacionam intervenção humanitária a missões de paz da ONU ao classificar as últimas como “intervenções humanitárias não-forçadas”; pp. 123.

³⁸ RAMSBOTHAM e WOODHOUSE; pp. 133-4; BETTATI p. 47. Vide também a interessante abordagem em SYLVAN, Donald A. e PEVEHOUSE, John C. Deciding whether to Intervene. In KEREN, Michael e SYLVAN, Donald A., orgs. *International intervention: sovereignty versus responsibility*. Portland OR: Frank Cass, 2002; pp. 56-74. Aqui, pp. 58, 61.

mandatos estão contidos nas resoluções lidando, respectivamente, com as crises envolvendo refugiados curdos no Iraque, com a situação humanitária na Somália, com o genocídio de Ruanda e com a dissolução da antiga Iugoslávia. O progresso detalhado destas resoluções na criação de precedente para (ações) humanitárias é, porém, bastante volumoso, podendo ser melhor acompanhado tendo como base o excelente livro *Saving Strangers*, de Nicholas Wheeler³⁹.

O vínculo entre o exercício da soberania com o direito e a responsabilidade de proteger seres humanos verticalmente foi sistematizado pela primeira vez na obra seminal *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, do diplomata e professor de Direito sudanês Francis M. Deng e de seus colegas do Instituto *Brookings*, baseado em Washington. Este trabalho serve explicitamente como molde para muitos dos *travaux préparatoires* conceituais de interpretação da ICISS para a soberania e, por isso, merece uma extensa citação de sua exegese, feita por Amitai Etzioni:

Deng et al. sought to provide moral and legal legitimacy for intervention in the affairs of independent states by recasting sovereignty as “not merely the right to be undisturbed from without, but the responsibility to perform the tasks expected of an effective government.” If a state fails to fulfill its obligations to its citizens, “the right to inviolability should be regarded as lost, first voluntarily as the state itself asks for help from its peers, and then involuntarily as it has help imposed on it in response to its own inactivity or incapacity and to the unassuaged needs of its own people.” It follows therefore that “the sovereign state’s responsibility and accountability to both domestic and external constituencies must be affirmed as interconnected principles of national and international order.”⁵ The international community expects states to bring their domestic law and conduct in line with established international standards; if they do not, other nations have a responsibility to interfere in the offending state’s internal affairs. Thus Deng et al.’s justification

³⁹ Nicholas J. Wheeler. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Sobre o desenvolvimento do regime de direitos humanos, vide também RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

for humanitarian intervention turns what was once a taboo of international relations into a moral imperative⁴⁰.

Nem todos os Estados e nem todos os especialistas, contudo, endossaram a visão de Deng na mesma medida que a ICISS e o sistema das Nações Unidas fizeram. Uma das linhas centrais de argumentação a contrariar a perspectiva de responsabilidade pela proteção dos direitos humanos como incorporada à soberania é a afirmação de que a provisão de direitos humanos permanece conceitualmente fora da noção de soberania e constitui, pelo contrário, um princípio compensatório em uso no alcance dos suportes legais e normativos da comunidade internacional.

O debate continua entre as duas interpretações da relação entre soberania, não-intervenção e direitos humanos. Uma destas interpretações, extensamente descrita acima, percebe tanto a igualdade horizontal dos Estados – incorporada, em parte, pela norma de não-intervenção – quanto o contrato vertical – por meio do qual os Estados derivam seus direitos daqueles de seus cidadãos – como partes integrais de uma tensão inerente aos conceitos de soberania. Outra visão adota aquilo que, em essência, equivale a equacionar a própria soberania exclusivamente com o componente externo e horizontal de não-intervenção e inviolabilidade das fronteiras. Em respeito de seus efeitos intelectuais, esta segunda interpretação gera uma tendência de situar os direitos dos Estados e aqueles direitos dos cidadãos individuais em potencial oposição, com a soberania aliada aos interesses estatais enquanto a primeira enfoca a necessidade de equilíbrio das forças contrapostas em questão.

Independentemente de serem localizados dentro ou fora da noção de soberania, os princípios de direitos humanos são quase universalmente considerados como detentores de igual posição entre os fundamentos da Carta das Nações Unidas. Além disso, a dinâmica neste caso é vista como sendo uma de “soberania”, assim definida, perdendo espaço para os “direitos humanos” ao longo do tempo. Um autor, preocupado com as conseqüências operacionais destes conceitos para a participação em missões de paz de um Estado latino-americano que apóia o R2P, define brevemente a situação e o dilema dela resultante:

[e]l orden internacional diseñado en la Carta de las Naciones Unidas estaba basado en tres pilares: la solución no violento de los conflictos, la Soberanía de los Estados y los Derechos Humanos. Ya hemos visto cómo la soberanía y el principio de no injerencia

⁴⁰ ETZIONI p. 73. As citações são de DENG et al, pp. xvii–iii.

han experimentado cambios de trascendencia. Sucede, además, que el principio de soberanía de los estados puede ser contradictorio con el de la defensa de los derechos humanos cuando es un Estado el que los viola.

La globalización ha convertido el orden internacional en un concepto dinámico en el que los estados ya no pueden ser el único actor y destinatario.

El orden internacional no puede ya limitarse a la ausencia de guerras entre estados. Debe promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar, su libertad personal. En paralelo a la transformación de la soberanía, el estado ha perdido aquí un campo en el que ejercía un claro monopolio. ...

En definitiva, el mundo globalizado ha relativizado en función del poder de los Estados el consolidado principio de no-intervención, afectando la noción de soberanía que regía hasta muy pocos años, como voluntad nacional sin limitaciones.⁴¹

Na análise do mesmo autor, a prática da ONU e, especialmente, as declarações formais de seus órgãos constituintes parecem situar os direitos dos indivíduos, conforme dispostos nos direitos humanos, acima daqueles dos Estados, manifestos na noção de soberania como liberdade frente à intervenção. O princípio é resumido por um pesquisador da Universidade das Nações Unidas (UNU – *United Nations University*): “the sovereignty of States means the sovereignty of people, not of leaders”⁴². Na prática, porém, os direitos dos Estados ainda ocupam uma posição privilegiada dentro das próprias Nações Unidas, uma vez que as votações nos órgãos decisórios são realizadas por Estados e dependem dos interesses e dos poderes relativos destes. A perspectiva adotada pelos vários Estados com relação às mudanças nas normas de soberania depende, evidentemente, dos fatores estruturais regulamentando suas posições no sistema internacional. Dito sem rodeios, “fragile states dislike it, seeing themselves as possible targets”⁴³.

Normas de intervenção e o mundo em desenvolvimento

⁴¹ LE DANTEC GALLARDO, Cristián. Participación en Operaciones de Paz, Consecuencias y la soberanía. In LE DANTEC GALLARDO, Cristián et al. *Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2006; pp. 13-106. Aquí, pp. 33-34.

⁴² Vide POPOVSKI; consagrado primeiramente em COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995; pp. 68-70.

⁴³ Vide BEACH.

Os Estados do mundo em desenvolvimento vêm a si próprios em uma situação de fragilidade *de facto* diante dos países desenvolvidos do hemisfério Norte, por vezes se percebendo vítimas de relações econômicas e militares desiguais. Muitos deles buscam, então, refúgio nos princípios da soberania para amortecer esses golpes, associando a sustentação da igualdade soberana dos Estados com a manutenção de sua presença nos órgãos decisórios internacionais e defendendo justificadamente a proibição legal da intervenção em face das experiências duradouras de intervenção e de exploração por parte das potências do Norte no passado⁴⁴. Mohammed Ayoob discute vigorosamente a posição “do Sul” no campo acadêmico deste debate⁴⁵, enquanto, no nível oficial, tal perspectiva foi eloquentemente descrita pelo presidente argelino Abdelaziz Bouteflika ao discursar na Assembléia Geral como presidente da Organização da Unidade Africana em 1999:

We do not deny the right of northern-hemisphere public opinion to denounce the breaches of human rights where they exist. Nor do we deny that the United Nations has the right and the duty to help suffering humanity. But we remain extremely sensitive to any undermining of our sovereignty not only because sovereignty is our final defence against the rules of an unjust world, but because we have no active part in the decision-making process in the Security Council nor in monitoring the implementation of decisions.⁴⁶

Os Estados em posição de relativa fragilidade no sistema global têm maior propensão a reduzir o conceito de soberania ao componente da inviolabilidade e da liberdade frente à intervenção, buscando a proteção em relação a ameaças reais do passado. A ironia de se ter antigos Estados coloniais buscando atualmente intervir em nome dos direitos humanos não é, contudo, ignorada pelos proponentes de novas normas de intervenção:

Concerns about the degradation of sovereignty often come from developing countries whose borders have been breached by countries that now champion

⁴⁴ A tradição legalista da política externa brasileira deriva também desta necessidade. A América Latina, em particular, enfrentou intervenções de grandes potências, e a possibilidade percebida de subversão ou mesmo de intervenção por parte dos Estados Unidos permanece pertinentemente associada às avaliações de riscos no continente.

⁴⁵ AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *International Journal of Human Rights*. v. 6, n. 1, 2002, pp.81-102; AYOOB, Mohammed. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. *Global Governance*. v. 10, n. 1, 2004; pp. 99-118.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Procès-verbal of the fourth plenary meeting of the 54th session. Documento das Nações Unidas A/54/PV.4 de 20 de setembro de 1999. Vide também WEISS, “After 9/11”, pp. 748-749.

protecting human beings and ignoring borders. At the same time, repressive regimes hiding behind the shield of sovereignty should also be obvious to any student of history.⁴⁷

Além disso, alguns Estados em desenvolvimento têm menor probabilidade de aceitar a noção de soberania como responsabilidade em razão da preponderância de governos não-democráticos dentro desta categoria de Estados, independentemente de como esta seja definida. Por extensão, estes Estados apresentam maior probabilidade de filiar-se a uma interpretação que percebe os direitos humanos como residentes fora da soberania e como ameaças à função protetora do princípio da soberania para os Estados mais fracos.

A resposta dos proponentes de uma revisão das normas para intervenção é dupla. Em primeiro lugar, o foco de conceitos como o R2P não está nos direitos das grandes potências, isto é, na liberdade de intervir, mas nos direitos das populações em condição de sofrimento, as quais estão predominantemente nos Estados mais fracos do sistema internacional⁴⁸. Em segundo lugar, e com maior importância, deve-se recordar que as soluções propostas pelo R2P ultrapassam a intervenção militar e, mais do que arregar aos Estados poderosos o dever de intervir, buscam sempre uma resolução primeiro no nível do Estado mais fraco; sendo a idéia presumir o fracasso da capacidade do Estado, e não de sua vontade⁴⁹. Nas palavras do diretor de pesquisas da ICISS,

For those who chart changes in international discourse, the evolution toward reinforcing state capacity is key. This is not nostalgia for the repressive national security state of the past, but recognition, even among committed advocates of human rights and robust intervention, that state authority is elementary to enduring peace and reconciliation. ... The remedy thus is not to rely on international trusteeships and transnational NGOs, but rather to fortify, reconstitute, or build viable states from failed, collapsed, or weak ones.⁵⁰

Com esta abordagem baseada na responsabilidade primária do próprio Estado, os proponentes da responsabilidade de proteger começaram a fornecer uma resposta cogente e coerente com as importantes reservas apresentadas

⁴⁷ WEISS, "After 9/11", p. 749.

⁴⁸ *ibid.*, p. 744.

⁴⁹ LUCK, Edward C. The United Nations and the Responsibility to Protect. *Stanley Foundation Policy Analysis Brief*. Agosto 2008. Disponível em www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf. Acesso em 31 outubro 2008; p. 2.

⁵⁰ WEISS, "Sunset", p. 138.

pelos Estados que, por instinto histórico, vêem a si próprios como potenciais alvos. Simultaneamente, esta resposta oferece, para os partidários da intervenção *humanitária*, um esboço dos meios para que eles dissociem em definitivo suas motivações daquelas dos Estados propensos à intervenção *unilateral* auto-interessada, uma vez que a mudança para uma ênfase nas populações em condição de sofrimento e na construção de capacidades enfraquece inerentemente a reivindicação de legitimidade dos últimos.

Falsos amigos: o Iraque e os princípios de intervenção humanitária

Tendo em vista o momento de publicação de seu relatório, a ICISS estava consciente do risco de confusão entre seus princípios e aqueles subjacentes ao renovado unilateralismo americano após os ataques de 11 de setembro. Assim como é necessário estabelecer uma justificativa em favor da intervenção em alguns casos, é igualmente imperativo delinear um limite máximo daquilo que constitui a intervenção *humanitária*. Embora os detalhes de como isso é feito estejam contidos no Relatório da ICISS e em seus documentos de pesquisa de apoio, os elementos-chave devem ser descritos aqui, com o objetivo de delinear claramente os contornos do conceito e de se transmitir coerentemente o que este *não* é, antes que o conceito seja formalmente apresentado. Nas palavras de Weiss,

Rigorous application of the tenets of the responsibility to protect does not permit their being used as a pretext for pre-emption. But Washington's broad and loose application of humanitarian rhetoric to Afghanistan and Iraq ex post facto suggests why care should be given to parsing the ICISS's criteria.⁵¹

Apontando as conseqüências nefastas da apropriação, pelas grandes potências, da linguagem do humanitarismo para ações unilaterais, Weiss é claro ao afirmar que intervenções como aquela dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha (que ele descreve como “falsos amigos” da intervenção humanitária)⁵² no Iraque não devem ser confundidas com a intenção verdadeira da Comissão ao desenvolver a noção de responsabilidade de proteger:

Changing the language to R2P from humanitarian intervention has not changed the underlying political dynamics. Shortly after the so-called victory in the

⁵¹ *ibid.*, p. 144.

⁵² WEISS, “After 9/11”, p. 752.

war in Iraq, I argued that the sun had set on humanitarian intervention because the obsessions with Afghanistan, Iraq, and terrorism meant that strategic considerations would trump humanitarian concerns for the foreseeable future. Subsequently, the sloppy and disingenuous use of “the *h* word” by Washington and London has played into the hands of those Third World countries that wish to slow or reverse normative progress.⁵³

Weiss descreve com algum nível de detalhamento as tentativas dos Estados Unidos de articular o rótulo do R2P à invasão do Iraque e destaca a rejeição e a obstrução desta jogada pelas potências médias Argentina, Chile e Alemanha – todas proponentes, em diferentes dimensões, do R2P conforme definido pela ICISS⁵⁴. A posição ambígua dos Estados Unidos diante da linguagem do R2P – favorecendo-o quando este coincide com seus interesses nacionais definidos, e o opondo quando esta justaposição não está presente – pode ser vista claramente na resposta formal ao rascunho do *World Summit Outcome Document* de 2005, na qual o representante permanente dos Estados Unidos, John Bolton, argumenta concomitantemente que a ação para pôr fim ao genocídio deveria ser limitada ao aprovado pelo Conselho de Segurança e que catástrofes humanitárias em si não obrigam responsabilidade diante da comunidade internacional. Essas reivindicações, que rompem simultaneamente as fronteiras “superior” e “inferior” do conceito de R2P, logicamente refletem o desejo de manutenção da independência norte-americana de intervir unilateralmente e de desvencilhar a ação das amarras do multilateralismo⁵⁵. Elas também vão diretamente contra o argumento de Ayoob e de outros que insistem no máximo de inclusão global no processo decisório sobre a intervenção – em desejo endossado pela visão da ICISS sobre o R2P, conforme será demonstrado adiante.⁵⁶ Weiss aponta para o risco de que, como conseqüência, a terminologia humanitária possa tornar reais os temores das nações em desenvolvimento e se tornar aquilo que ele definiu como uma “cortina de fumaça para tiranos”, referindo-se, em particular, ao artigo publicado no *Foreign Affairs* propondo um corolário do “dever de prevenir” com base em linguagem similar⁵⁷.

As manipulações do conceito do R2P, como sua vinculação ao Iraque pelos Estados Unidos, ou à recente incursão de tropas russas na Geórgia, devem

⁵³ *ibid.*, p. 758.

⁵⁴ *ibid.*, p. 749-752.

⁵⁵ Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=219>.

⁵⁶ WEISS, “Sunset”, p. 142.

⁵⁷ *ibid.*, p.143.

ser destacadas claramente das motivações, das definições e dos critérios reais que formam a base de trabalho da ICISS. Este novo impulso do humanitarismo busca alinhar a interpretação da soberania com as mudanças normativas – e com seus efeitos concretos – realizadas na prática internacional desenvolvida na posteridade de Kigali, de Srebrenica e de Mogadíscio. Ao mesmo tempo, esta nova perspectiva manteve, na realidade, muitos dos tradicionais elementos protetores da soberania e do multilateralismo zelosamente guardados por seus detratores, uma vez que o foco permanece na capacidade do Estado, não na imposição; que houve um deslocamento do direito de intervenção das potências mais fortes em direção aos indivíduos em risco; isso torna a inclusão de mais Estados frágeis em órgãos decisórios relevantes de primordial importância.

O objetivo da seção anterior foi duplo: situar o conceito de R2P no extenso e corrente debate em torno do nexo entre soberania, intervenção, direitos humanos e ética, e delimitar o conceito apontando aquilo que ele *não* é, isto é, desarticulando-o de associações indesejáveis que deformem suas fronteiras e seus critérios. O R2P, conforme definido pela ICISS em seguida e endossado por vários órgãos dentro do sistema das Nações Unidas, não constitui uma tentativa de solapar os elementos de proteção da soberania. Nas palavras do Assessor Especial das Nações Unidas sobre R2P, Edward Luck, “o R2P não altera, mas, na verdade, reforça, a obrigação legal dos Estados-membros de se abster do uso da força, exceto se em conformidade com a Carta”⁵⁸.

O R2P oferece, entretanto, um novo esclarecimento sobre o princípio da não-intervenção, situando-o em relação às obrigações soberanas paralelas estabelecidas pela regulamentação de direitos humanos. Em resumo, ele condiciona a inviolabilidade ao respeito dos princípios legais internacionais, como os direitos dos indivíduos, assinados e ratificados com livre escolha pela vasta maioria dos Estados.

O R2P não é um novo conceito imposto por potências estrangeiras ou por uma organização internacional, mas uma continuidade lógica e uma sistematização dos princípios que todos os membros de boa reputação na comunidade internacional – especialmente aqueles com tradições legalistas de política externa – internalizaram há algum tempo. O tópico a seguir ilustra como o R2P foi implementado na prática pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) em 2000-2001.

O que é o R2P: critérios claros para intervenção

A ICISS tornou público em dezembro de 2001 seu relatório *The Responsibility to Protect*, referência definitiva até o presente momento para os parâmetros e para os objetivos do R2P. Este documento torna bastante clara a conservação dos elementos centrais da soberania, embora exponha seu interesse

⁵⁸ LUCK, p. 7.

de incorporar a esta noção a visão moderna observada no arcabouço estabelecido por Francis Deng no Instituto Brookings:

All that said, sovereignty does still matter. It is strongly arguable that effective and legitimate states remain the best way to ensure that the benefits of the internationalization of trade, investment, technology and communication will be equitably shared. Those states which can call upon strong regional alliances, internal peace, and a strong and independent civil society, seem clearly best placed to benefit from globalization. They will also be likely to be those most respectful of human rights. And in security terms, a cohesive and peaceful international system is far more likely to be achieved through the cooperation of effective states, confident of their place in the world, than in an environment of fragile, collapsed, fragmenting or generally chaotic state entities.

The defence of state sovereignty, by even its strongest supporters, does not include any claim of the unlimited power of a state to do what it wants to its own people. The Commission heard no such claim at any stage during our worldwide consultations. It is acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally – to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state. In international human rights covenants, in UN practice, and in state practice itself, sovereignty is now understood as embracing this dual responsibility. Sovereignty as responsibility has become the minimum content of good international citizenship.⁵⁹

O relatório sustenta que caso um Estado não deseje ou não possa cumprir sua obrigação legal de garantir o bem-estar de seus cidadãos, há uma responsabilidade residual – e não primária ou irrestrita – inerente à comunidade internacional, derivada da prática legal previamente existente, de cumprir este dever em nome do Estado em processo de fracasso. A responsabilidade é limitada e aplicável somente sob condições muito estritas, delimitadas de forma

⁵⁹ ICISS, parágrafos 1.34-1.35.

unívoca pela ICISS. A Comissão apóia esta mudança no conteúdo da soberania em quatro elementos fundamentais de precedência legal:

The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle for the international community of states, lie in:

- A. obligations inherent in the concept of sovereignty;
- B. the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;
- C. specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law;
- D. the developing practice of states, regional organizations and the Security Council itself.⁶⁰

Em termos de bases conceituais, o próximo passo é sistematizar as implicações da transformação da linguagem que sustenta a abordagem da Comissão:

The Commission is of the view that the debate about intervention for human protection purposes should focus not on “the right to intervene” but on “the responsibility to protect.” The proposed change in terminology is also a change in perspective, reversing

⁶⁰ ICISS, p. XI. Deve-se observar que esta escolha de fontes deriva de prática extensa, não adiciona novos documentos ou se afasta das interpretações estabelecidas do direito internacional, e se limita a fontes jurídicas relativamente não-questionáveis. Uma das principais questões em torno do status do R2P dentro do sistema ONU em vista desses princípios é se este pode, de fato, ser considerado, atualmente, uma parte da prática legal costumeira dos Estados. Bruno Simma, autor de respeitável comentário legal sobre a Carta da ONU, afirma que as normas de direitos humanos não são rígidas, mas são principalmente responsáveis por diretrizes mais vagas de ação, e que a barreira para sua consideração como *jus cogens* é muito alta. Apesar disso, ele também afirma as exceções do capítulo VII aos limites estabelecidos pelo artigo 2º(7). SIMMA, Bruno et al. *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002; pp. 710-711; SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: legal aspects. *European Journal of International Law*. v. 10, n. 1, 1999; pp. 1-22. Aqui, p. 3. Weiss não surpreendeu ao reivindicar que o R2P “certamente se qualifica” como direito costumeiro, enquanto Focarelli destaca a diferença entre apoio político, embora sistematizado, e a existência de uma norma legal. (FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine. *Journal of Conflict & Security Law*. 2008; pp. 1-23. Byers afirma que mais do que os constrangimentos legais, a prática das grandes potências serve de molde para as regras sobre uso da força. (BYERS, Michael. Not yet havoc: geopolitical change and the international rules on military force. *Review of International Studies*. v. 31, 2005; pp. 51-70. Aqui, p. 68). Vide também BREAUX, Susan C. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. *Journal of Conflict & Security Law*. v. 11, n. 3, 2007; pp. 429-464, e o trabalho de Theresa Reinold sobre os requisitos para a cogência das normas emergentes.

the perceptions inherent in the traditional language, and adding some additional ones:

First, the responsibility to protect implies an evaluation of the issues from the point of view of those seeking or needing support, rather than those who may be considering intervention. Our preferred terminology refocuses the international searchlight back where it should always be: on the duty to protect communities from mass killing, women from systematic rape and children from starvation.

Secondly, the responsibility to protect acknowledges that the primary responsibility in this regard rests with the state concerned, and that it is only if the state is unable or unwilling to fulfill this responsibility, or is itself the perpetrator, that it becomes the responsibility of the international community to act in its place. In many cases, the state will seek to acquit its responsibility in full and active partnership with representatives of the international community. Thus the “responsibility to protect” is more of a linking concept that bridges the divide between intervention and sovereignty; the language of the “right or duty to intervene” is intrinsically more confrontational.

Thirdly, the responsibility to protect means not just the “responsibility to react,” but the “responsibility to prevent”⁶¹ and the “responsibility to rebuild” as well. It directs our attention to the costs and results of action versus no action, and provides conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction.⁶²

Embora os elementos constitutivos das responsabilidades de prevenir e de reconstruir sejam partes iguais e inerentes do R2P e sirvam, *inter alia*, para tornar o conceito mais apropriado para uma eventual adoção por Estados com perfis de política externa como o brasileiro, a presente discussão se limitará às questões envolvendo o desdobramento de forças armadas, enquadradas na responsabilidade de reagir. A contribuição crucial do relatório do R2P nesse

⁶¹ Para mais sobre prevenção, vide BELLAMY, Alex J. Conflict Prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*. v. 14, n. 2, 2008; pp. 135-156.

⁶² ICISS, parágrafo 2.29.

mérito são os critérios por ele estabelecidos para a intervenção, os quais constituem o ponto essencial de toda a abordagem do R2P para o tema em questão. Esses critérios são: autoridade correta, causa justa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e razoáveis perspectivas de sucesso⁶³.

A questão da autoridade correta com referência ao uso da força nas relações internacionais é suficientemente complexa e contenciosa para merecer um capítulo inteiro (capítulo 6) no Relatório da ICISS. A Comissão identifica inequivocamente, assim como feito na Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança como único árbitro primordial nesta questão. No caso de um Conselho de Segurança imobilizado pelo veto de um membro permanente, a Comissão sugere as seguintes possibilidades de desbloqueio:

If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:

- I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the “Uniting for Peace” procedure; and
- II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.⁶⁴

O outro importante critério é a causa justa – a respeito do qual a Comissão também recorre a grande detalhamento, em conformidade com sua missão indicada:

...military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert: *large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.*

⁶³ *ibid.*, parágrafo 4.16.

⁶⁴ *ibid.*, pp. XII-XIII.

...these conditions would typically *include* the following types of conscience-shocking situation: those actions defined by the framework of the 1948 Genocide Convention that involve large scale threatened or actual loss of life; the threat or occurrence of large scale loss of life, whether the product of genocidal intent or not, and whether or not involving state action; different manifestations of “ethnic cleansing,” including the systematic killing of members of a particular group in order to diminish or eliminate their presence in a particular area; the systematic physical removal of members of a particular group from a particular geographical area; acts of terror designed to force people to flee; and the systematic rape for political purposes of women of a particular group (either as another form of terrorism, or as a means of changing the ethnic composition of that group); those crimes against humanity and violations of the laws of war, as defined in the Geneva Conventions and Additional Protocols and elsewhere, which involve large scale killing or ethnic cleansing; situations of state collapse and the resultant exposure of the population to mass starvation and/or civil war; and overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened.⁶⁵

O critério da causa justa e o requerimento da autoridade correta são complementados por quatro “princípios de precaução”, que fornecem fundamento para a rejeição de possíveis intervenções à moda antiga realizadas pelas grandes potências:

A. Right intention: The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with

⁶⁵ *ibid.* parágrafos 4.19 e 4.20.

multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.

B. Last resort: Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.

C. Proportional means: The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.

D. Reasonable prospects: There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.⁶⁶

Conforme observado, esses critérios são centrais na tentativa da Comissão de satisfazer seu objetivo de remover o máximo possível o elemento discricionário das decisões sobre intervenções. O conceito, em sua formulação oficial proposta pela ICISS, provou-se, de fato, bem-definido o suficiente para servir como base para o início das discussões e, após algum tempo, para o endosso de diversos órgãos do sistema das Nações Unidas.

Aval e operacionalização pelas Nações Unidas

A forma mais sucinta de se investigar a adesão ao R2P e sua operacionalização por parte da ONU se dá por meio dos documentos oficiais de seus órgãos constituintes. Apesar de Luck argumentar que o então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali havia lançado as bases para o vínculo entre soberania e responsabilidade em suas declarações já em 1992⁶⁷, o percurso do R2P na ONU começa, naturalmente, com sua estruturação pela ICISS em 2001. Desde então, os principais documentos a respaldar o conceito são, em ordem, o relatório do Painel de Alto Nível (High-Level Panel), de 2004; o relatório *In Larger Freedom*, de 2005, do secretário-geral Kofi Annan; e o *World Summit Outcome Document*, de 2006⁶⁸. A primeira resolução a fazer menção explícita à

⁶⁶ *ibid.*, p. XII. Deve-se notar que estes critérios são derivados da tradição cristã da guerra justa. Vide também a derivação destes princípios na doutrina católica em BEACH.

⁶⁷ LUCK, p. 2.

⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General. Documento das Nações Unidas A/59/2005; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. 2005 *World Summit Outcome*. Documento das Nações Unidas A/RES/60/1.

responsabilidade de proteger foi, convenientemente, a S/RES/1674 de 28 de abril de 2006, sobre a proteção de civis em conflitos armados.

O envolvimento não-oficial da ONU com os princípios básicos por trás do R2P começa, porém, anteriormente à publicação do relatório R2P, com um artigo de Annan para a revista *Economist*, datado de setembro de 1999 e intitulado “Two Concepts of Sovereignty”. Preocupado principalmente com conflito no Kosovo, o argumento de Annan à época é ainda firmemente arraigado à supracitada convicção de que os direitos humanos estão localizados fora dos fundamentos da soberania. No mesmo texto, Annan estabelece, porém, bases para a reconciliação dos dois:

...I believe it is essential that the international community reach consensus—not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked, wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom.

To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might say: leave Kosovo aside for a moment, and think about Rwanda. Imagine for one moment that, in those dark days and hours leading up to the genocide, there had been a coalition of states ready and willing to act in defence of the Tutsi population, but the council had refused or delayed giving the green light. Should such a coalition then have stood idly by while the horror unfolded?

To those for whom the Kosovo action heralded a new era when states and groups of states can take military action outside the established mechanisms for enforcing international law, one might equally ask: Is there not a danger of such interventions undermining the imperfect, yet resilient, security system created after the second world war, and of setting dangerous precedents for future interventions without a clear criterion to decide who might invoke these precedents and in what circumstances?

... If the new commitment to humanitarian action is to retain the support of the world's peoples, it must be—and must be seen to be—universal, irrespective

of region or nation. Humanity, after all, is indivisible.⁶⁹

O primeiro documento oficial pós-ICISS da ONU a endossar o R2P foi o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, composto por 16 membros convocados pelo secretário-geral respeitando um equilíbrio global entre Norte e Sul e incluindo um eminente representante brasileiro, o embaixador João Clemente Baena Soares. O relatório do Painel foi inequívoco em seu apoio ao novo princípio organizacional:

The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.⁷⁰

We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.⁷¹

Annan complementou o aval do Painel com o seu próprio no relatório *In Larger Freedom*, fazendo menção nominal ao conceito:

While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary *raison d'être* and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their

⁶⁹ ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*. 18 setembro 1999. Disponível em: www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html. Acesso em: 31 outubro 2008.

⁷⁰ High-Level Panel, parágrafo 200.

⁷¹ *ibid.*, parágrafo 203.

citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required.⁷²

Apesar disso, a mais importante das declarações da ONU é possivelmente o *World Summit Outcome Document*, de 2006; sua relevância primordial tem duplo fundamento: o primeiro tem base em sua autoria, uma vez que sinaliza a adesão ao R2P pelos chefes de Estado mundiais reunidos. O segundo elemento reside na transformação de um ainda um pouco nebuloso e certamente contencioso conceito em um arcabouço operacionalizável de ação para a comunidade internacional. Este segundo passo é realizado por meio da limitação da aplicabilidade do conceito e do aprofundamento dos instrumentos disponíveis para se lidar com aquilo que é abrangido pela definição mais restrita. Esta abordagem “limitada, mas profunda” (“narrow, but deep”), a qual se tornou a marca do engajamento da ONU no conceito, traça as áreas de aplicação do R2P:

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. ...

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional

⁷² *In Larger Freedom*, parágrafo 135.

organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. ... We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.⁷³

O secretário-geral das Nações Unidas, Ban-Ki Moon, fez um memorável discurso em 15 de julho de 2008 em Berlim, no qual expressou a continuidade de seu apoio ao R2P e respondeu de forma resoluta aos Estados críticos do conceito, incluindo, especialmente, os países em desenvolvimento do Sul. À ocasião, um dos primeiros destaques do discurso de Ban foi justamente uma operacionalização “narrow but deep” do conceito:

... we need a common understanding of what R2P is and, just as importantly, of what it is not. R2P is not a new code for humanitarian intervention. Rather, it is built on a more positive and affirmative concept of sovereignty as responsibility. ... [L]et me clear up two more misconceptions and then say a word about how we are proceeding in the effort to turn promise into practice, words into deeds. Some contend that R2P is a Western or Northern invention, being imposed on the global South. Nothing could be further from the truth. It was the first two African Secretaries-General of the United Nations — Boutros Boutros-Ghali and Kofi Annan — who first explored evolving notions of sovereignty and humanitarian intervention. And the African Union has been explicit: in the year 2000, five years before the Summit declaration, the African Union asserted “the right of the Union to intervene in a member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”. Equally incorrect is

⁷³ *World Summit Outcome*, parágrafos 138-139.

the assumption that the responsibility to protect is in contradiction to sovereignty. Properly understood, RtoP is an ally of sovereignty, not an adversary. Strong States protect their people, while weak ones are either unwilling or unable to do so. Protection was one of the core purposes of the formation of States and the Westphalian system. By helping States meet one of their core responsibilities, R2P seeks to strengthen sovereignty, not weaken it.⁷⁴

No discurso em Berlim, Ban responde às críticas dos Estados-membros da ONU céticos quanto ao R2P; muitos dos quais sendo nações do hemisfério sul com resistência instintiva e histórica a qualquer modificação no princípio da não-intervenção, que eles vêem como imperativa para sua segurança e para sua participação no sistema internacional. Em relação ao princípio da inviolabilidade de fronteiras, isto é particularmente verdadeiro no contexto latino-americano, onde a perspectiva de diminuição da autonomia soberana dos Estados da região tem sido historicamente uma motivação real para preocupação. Alguns Estados latino-americanos adotaram o R2P, enquanto outros se mantiveram relutantes. Um Estado desta última categoria é justamente o Brasil. A seção subsequente ilustrará a relação entre o R2P e os princípios tradicionais e atuais da política externa brasileira.

R2P e as políticas externa e de segurança brasileiras

A política externa brasileira, tal como desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores, baseia-se em uma leitura fundamentalmente grotiana das relações internacionais⁷⁵. O primeiro marco deste entendimento pela diplomacia nacional é a forte aderência ao direito internacional como garantia contra a assimetria de poder que caracteriza a posição do Brasil no sistema internacional⁷⁶. Isto é particularmente verdadeiro em relação à resolução pacífica de disputas e à inviolabilidade das fronteiras (não-intervenção). Há ainda duas outras características definidoras da tradição da política externa brasileira, de particular

⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. Secretary-General defends, clarifies "Responsibility to Protect" at Berlin Event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World". Documento das Nações Unidas SG/SM/11701. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>. Acesso em: 31 outubro 2008.

⁷⁵ GOFFREDO JÚNIOR, Gustavo Sénéchal de. *Entre poder e direito: A tradição grotiana na política externa brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG, 2005. Para mais sobre a tradição grotiana, Vide WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. London: Leicester University Press/RIAA, 1991.

⁷⁶ PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. v. 22, n. 2, 2000; pp. 305-335. Esp. p. 323. Disponível em http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf. Acesso em 31 de outubro de 2008.

interesse a esta análise: O recurso ao multilateralismo, e uma forte confiança na promoção de normas dentro das instituições existentes. As ligações entre todos estes princípios estão concretizadas no papel fundamental exercido pela norma da soberania na política externa brasileira. Relacionado a esta visão está o reconhecimento por alguns diplomatas brasileiros da utilidade do conceito de “soft power” na busca dos objetivos do país⁷⁷.

De acordo com um dos mais proeminentes diplomatas brasileiros, “a diplomacia brasileira tem uma tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com normas internacionais, [inclusive] no plano da segurança (com a defesa dos princípios da não-intervenção, da solução pacífica)...”⁷⁸. O multilateralismo, no entanto, produz tensões em ao menos dois destes princípios orientadores, exacerbadas pela entrada em cena do R2P:

a defesa do princípio de soberania é acompanhada de esforços de afirmar a legitimidade do país como ator central no cenário internacional. Assim, pode-se afirmar a tentativa de alcançar um equilíbrio entre a aceitação da crescente rede de normas internacionais e condicionalidades e a proteção da soberania estatal⁷⁹

Esta contradição ecoa em outra tensão fundamental no perfil internacional do Brasil: aquela entre o papel de liderança do país no continente e seu desejo em fortalecer seu papel como uma “potência média” no nível global. Todas estes conflitos se refletem, por não serem resolvidos, na Política de Defesa Nacional, cuja última versão é de 2005. A PDN tem como objetivo juntar o conjunto de diferentes pontos de vista e princípios presentes na comunidade brasileira de *policymaking*; desta forma, sua base primeira é a Constituição de 1988, que é, em última instância, a origem não somente da política externa e de segurança do país, mas de sua postura com relação a intervenções e, mais especificamente, ao R2P.

O Brasil e a intervenção humanitária (a Constituição e as políticas oficiais)

A Constituição brasileira não está, em si, livre das tensões fundamentais entre seus princípios orientadores. Na medida em que o debate sobre a

⁷⁷ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001; p. 77 e GOFFREDO JÚNIOR, p. 101.

⁷⁸ FONSECA JÚNIOR, GELSON. *A legitimidade e outras questões internacionais - Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998; p. 359. Citado por GOFFREDO JÚNIOR, p. 81.

⁷⁹ HERZ, Mônica. A reforma da Organização das Nações Unidas. In PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel, org. *Desafios - Reino Unido e Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1997; p. 64. Citado por GOFFREDO JÚNIOR, p. 82.

intervenção pode - como foi feito anteriormente neste artigo - ser descrito como uma competição entre as normas de não-intervenção e de respeito aos direitos humanos, identificamos este mesmo campo de batalha em um dos parágrafos definidores da Constituição. Segundo o artigo 4º da Constituição de 1988:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político⁸⁰

Os princípios II e IV estão em pé de igualdade como orientações brasileiras de conduta do país como membro da comunidade internacional; mas mudanças na prática internacional delineadas acima colocaram estes dois elementos em uma certa contradição mútua. Debruçando-se sobre o suporte legal da participação do Brasil em operações de *peace enforcement*, o oficial fuzileiro naval brasileiro Paulo Zuccaro procura resolver esta tensão, com base na utilização da argumentação do acadêmico jurídico Luís Roberto Barroso, apontando para a natureza pós-positivista do documento, de maneira a representar a competição entre os princípios como uma característica inerente do sistema, a ser resolvida por meio de um processo de concessão mútua⁸¹.

Na prática, esta competição favoreceu historicamente a norma da não-intervenção, sendo a posterior posição política (até recentemente, como será visto) de forte recusa a endossar ou participar em ações do Conselho de Segurança baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU. A exceção que esse

⁸⁰ CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 1 de novembro de 2008.

⁸¹ ZUCCARO, Paulo Martino. *A participação das forças armadas brasileiras em operações de manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira e seus reflexos para o Poder Naval*. Tese de C-PEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2005; pp. 21-23.

Capítulo estabelece ao Artigo 2 (7) é entendida como uma violação ao princípio da não-intervenção, fortemente cristalizado nas Políticas de Defesa Nacionais (PDN) de 1996⁸² e de 2005⁸³. Enquanto a PDN de 1996 declarou que o Brasil deveria “participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais”⁸⁴, a PDN de 2005 pede ao país que disponha “de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU⁸⁵”. Na prática, tal princípio colide com a liderança do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, uma operação de capítulo VII conhecida por seu acrônimo francês MINUSTAH. O processo de interpretação das bases constitucionais, no entanto, está em construção, orientada por proponentes da missão no Haiti no Executivo:

A Doutrina Militar de Defesa prevê que “as FA podem participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos” a fim de que o país se mantenha consentâneo com sua tradição diplomática e os princípios fundamentais que regem as relações internacionais brasileiras (Constituição Federal, artigo 4º).

Mencionando a participação do Brasil na MINUSTAH, que para alguns não se coaduna com a tradição de não integrar OMP sob o manto do capítulo VII da Carta da ONU, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou em discurso na ONU:

Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais não poderia se omitir diante de uma situação concreta.⁸⁶

⁸² BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 1996; parágrafo 2.3. Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

⁸³ BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2005; parágrafos 2.3, 4.12. Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

⁸⁴ PDN de 1996. parágrafos 5.1(e). Disponível em <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Brazil1996.pdf>. Acesso em 1 de novembro de 2008.

⁸⁵ PDN de 2005. Diretriz XXIII. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=diretrizes>. Acesso em 1 de novembro de 2008. Sobre esta distinção e suas implicações para o debate sobre a participação em missões de capítulo VII, Vide ZUCCARO, p. 24.

⁸⁶ CANINAS, Osvaldo Peçanha. Enquadramento Jurídico-Normativo Nacional das Operações de Manutenção da Paz: Situação Atual e Proposta de Mudanças. Tese do Curso Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007; p. 15. As citações orais são de BRASIL. Presidência. *Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 21 de Setembro de 2004*. Disponível em <http://www.un.int/brazil/speech/04d-lils-59agnu-opening-port-2109.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

Tal entendimento expressaria a vontade de trabalhar com novos paradigmas em situações concretas, particularmente quando ligadas a uma tradição de política externa de forte ligação na inovação normativa, o que indicaria uma vontade incipiente por parte da política de segurança brasileira em abraçar alguns dos princípios do R2P. Isto, no entanto, está longe de representar a realidade atual, apesar da aparente ruptura na tradição brasileira com relação à intervenção que a MINUSTAH representa.

Posições oficiais sobre R2P

As posições oficiais brasileiras com relação ao R2P têm navegado entre a rejeição e a ambigüidade. No caso da última, o desejo de evitar ter de escolher entre os dois princípios em questão produziu obras-primas de não-comprometimento:

In our view, the General Assembly could examine in detail the new concept of a “collective responsibility to protect” ... Brazil has a historic and sound commitment to human rights, democracy and the rule of law. We are parties to all main human rights treaties and we have significantly cooperated with and benefited from the international human rights machinery. It is this context that we welcome the proposals contained in the report of the SG towards the strengthening of the system. We believe that the debate on this issue is also necessary and positive and we intend to actively participate in the exercise.⁸⁷

Declarações como esta, que enfatizam o comprometimento do Brasil aos mesmos princípios nos quais se baseiam o R2P, e afastam-se porém da vontade de institucionalizá-las, levantam a questão dos motivos para a rejeição do conceito a despeito da existência de claras afinidades com seu conteúdo. Celso Amorim convincentemente formula a primeira objeção, derivada logicamente da mesma leitura da constituição brasileira que impede a participação em missões de capítulo VII e não admite o enfraquecimento da autoridade do Conselho de Segurança. Para Amorim, o problema está na flexibilização do critério de “right authority” no relatório do ICISS, o que é visto como demasiadamente permissivo em relação à função protetora da norma de não-intervenção:

⁸⁷ BRASIL. Missão Permanente nas Nações Unidas. *Cluster III: Freedom to Live in Dignity. Statement by Ambassador Ronaldo Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN. New York, 19/20 April 2005.* Disponível em <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=307>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção. Conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente questionada, são examinados diferentes cursos de ação - mais ou menos heterodoxos - nos casos em que o órgão permanecer paralisado em função de ameaça de veto de um de seus membros permanentes. ... Deixa-se, assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral.⁸⁸

Amorim direciona sua atenção à possibilidade de mal-uso do R2P pelas grandes potências, escolhendo não engajar-se no objetivo declarado do ICISS e na prática subsequente da ONU formulada para limitar intervenções “por cima” ou “por baixo”, afirmando que tal seria “o direito de ingerência ... sob nova roupagem”⁸⁹. Enquanto muito do debate sobre o R2P na academia e na diplomacia foca, compreensivelmente, no componente militar da responsabilidade de reagir, o conceito contém grande quantidade de medidas não-militares destinadas ao desenvolvimento e à prevenção, e estabelece um claro critério que clama à exaustão de todos os meios diplomáticos antes que o uso da força seja considerado (último recurso). Ao menos uma declaração, no entanto, baseia suas relutâncias com relação ao R2P com base na mesma lógica utilizada pelo relatório em si:

We have been called upon to deal with new concepts such as “human security” and “responsibility to protect”. We agree that they merit an adequate place in our system. But it is an illusion to believe that we can combat the dysfunctional politics at the root of grave human rights violations through military means alone, or even economic sanctions, to the detriment of diplomacy and persuasion.⁹⁰

⁸⁸ AMORIM, Celso. Conceitos de Segurança e Defesa—implicações para a ação interna e externa do governo. In ALMEIDA PINTO, J.R. de, RAMALHO DA ROCHA, A.J. e DORING PINHO DA SILVA, R., orgs. *Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004; p. 135-157. Aqui, p. 141.

⁸⁹ *ibid.*, p. 140.

⁹⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60 th Session of the United Nations General Assembly. New York, 17 de setembro de 2005. Disponível em www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf. Acesso em 31 de outubro de 2008. Vide também AMORIM, Celso. Discurso... da abertura do Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz, Brasília, 5 de fevereiro de 2007. In BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 100, 2007; pp. 63-66.

Cada vez mais, parece haver algumas indicações de uma diminuição da rejeição ao R2P, da qual a recente imprecisão demonstrada pode ser um indicativo, ao menos na medida em que a comparamos com o instintivo ceticismo existente anteriormente em relação ao conceito. Possivelmente, tal mudança está ligada à busca do Brasil por um assento permanente em um Conselho de Segurança reformado, da liderança militar brasileira na MINUSTAH e da percepção de que tal participação poderia exigir a necessidade de engajamento do país com o conceito.

Ruptura nos princípios? O Capítulo VII, a MINUSTAH e a reforma do CS

Tanto a busca por um assento permanente no CSNU, quanto a liderança militar na MINUSTAH, a qual o Brasil tem encarado como um importante passo desta campanha, representam, de distintas maneiras, uma ruptura com as longas tradições das políticas externa e de segurança brasileiras. A quebra mais visível é a primeira firme recusa em participar das missões autorizadas com base no capítulo VII da carta das Nações Unidas⁹¹. O debate sobre questões como consenso e sobre qual capítulo é a base do mandato da MINUSTAH continua a existir; a diversidade das interpretações aqui tem mais a ver com as implicações de alinhar a participação brasileira com as leis e tradições nacionais do que com o caráter em si da missão - cuja robustez no uso da força é indiscutível.

Deixando de lado interpretações com relação ao consentimento, a seção de “ambiente seguro e estável” (secure and stable environment) do mandato da MINUSTAH tem -explicitamente - como base o capítulo VII⁹². Uma das leituras mais proeminentes, contudo, minimiza a extensão em que tal participação representa uma ruptura com a reticência brasileira em apontar no fato de que, ainda que a missão esteja de fato autorizada sob o capítulo VII, esta conta com explícito consenso do governo anfitrião⁹³:

É importante ressaltar, de imediato, que uma resolução do CSNU que dê início a uma operação de paz com respaldo no Capítulo VII da Carta das Nações

⁹¹ Sobre este ponto, Vide o excelente, e até hoje definitivo tratamento dado por FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: IBRI/FUNAG, 1999; esp. p. 261. O Brasil possui uma tradição mais longa do que extensiva de participação nas operações de paz das Nações Unidas. Com as exceções das contribuições de batalhões para o Sues, a Angola e o Moçambique (e da atual liderança da MINUSTAH), o padrão tem sido de contribuir observadores militares individuais ou em pequenos grupos.

⁹² S/RES/1543, parágrafo operativo 7.

⁹³ Sobre este ponto, Vide SIMÕES, André Luís Ramos Figueiredo. *Apreciação jurídica sobre o emprego da força militar de paz no Brasil na MINUSTAH*. Tese do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007; p. 17.

Unidas não a transforma automaticamente em uma imposição da paz. É certo que todas as operações de imposição da paz são amparadas pelo referido capítulo, porém tem sido observada uma tendência, por parte do CSNU, de amparar as operações de manutenção da paz também nesse mesmo capítulo, particularmente nas missões em que exista um risco mais elevado para a força de paz.

Assim procedendo, o CSNU garante, ao contingente militar, o pleno exercício do direito de autodefesa e, também, um poder coercitivo ampliado, de forma a favorecer o cumprimento do mandato contido na resolução. Um bom exemplo dessa tendência é a MINUSTAH...⁹⁴

Diniz explica as tentativas pelo Executivo de reconciliar a necessidade de liderar a MINUSTAH com a proibição, inferida na Constituição, de participação em missões de capítulo VII:

[t]he interpretation of the Brazilian government is that there is no inconsistency. In Resolution 1529, the reference to the fact of the Security Council “acting under Chapter VII” of the Charter is already made in the preamble to the Resolution, whereas in Resolution 1542 this reference to Chapter VII of the Charter is made only in paragraph 7 which would indicate, in the interpretation of the Brazilian government, that only this paragraph of Resolution 1542 is based on Chapter VII and not the whole resolution. According to this interpretation, therefore, MINUSTAH would not be based on Chapter VII and would be a peacekeeping operation.⁹⁵

Os problemas desta volta aos bizantinos são a parte mais forte do tratamento recente que Diniz formula do assunto⁹⁶: O autor ilustra profundamente o delicado equilíbrio que o Brasil deve manter entre os danos à continuação de suas tradições representadas pela participação em uma missão

⁹⁴ ZUCCARO, p. 24.

⁹⁵ DINIZ, p. 92. Vide também FISHEL, John T. Latin America: Haiti and Beyond. In DANIEL, Donald C.F., TAFT, Patricia e WIHARTA, Sharon, orgs. *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*. Washington: Georgetown University Press, 2008; pp. 153-186. Aqui, p. 164.

⁹⁶ DINIZ, pp. 100-102.

de capítulo VII, e os prejuízos causados pelo desenvolvimento de sua busca por um papel mais relevante no âmbito global, incluindo um assento no Conselho de Segurança, que a não-participação acarreta. Agindo assim, ele baseia o debate atual em uma reorientação geral das prioridades da política externa do país no começo da década de 90 e descreve o processo de resposta gradual a uma mudança de parâmetros⁹⁷, da qual o presente autor acredita ser o R2P mais um exemplo. Este processo de mudança e adaptação com relação às prioridades da política externa, particularmente em relação à intervenção militar, terá um papel central na determinação de qual será o perfil internacional do Brasil nos próximos anos. Conseqüentemente, como as políticas externa e de segurança brasileiras reagem ao aparecimento do R2P e como posição de liderança do país com base neste conceito é definida terão influência crucial tanto na definição das prioridades quanto do perfil global do país em um futuro próximo.

Conclusões

Qual é, portanto, a aplicabilidade do conceito do R2P às prioridades das políticas externa e de segurança do Brasil? Respondendo de forma sucinta, isto dependerá de como será a reformulação das prioridades nacionais, especialmente em relação ao crescente desejo do país em alcançar um papel internacional mais significativo. A aplicação do R2P às preferências da política externa do Brasil como estas foram tradicionalmente formuladas é praticamente zero; no entanto, há fortes argumentos que nos levam a acreditar em uma possível mudança. Se o objetivo maior do país for buscar um maior papel internacional, particularmente em relação ao Conselho de Segurança da ONU, será necessário um maior engajamento às práticas internacionais com relação à intervenção. A maioria das “potências médias” bem-sucedidas teve de incorporar os princípios do R2P, noção que foi recebida com forte apoio por vários elementos do sistema das Nações Unidas.

Conforme o Brasil lide com o R2P, duas questões tornam-se centrais - uma “racional”, e uma “ética”: O que é melhor para o Brasil, com base em seus interesses nacionais? Há um imperativo, num mundo pós- Ruanda e Srebrenica, de prevenir genocídios e violações maciças de direitos humanos? A resposta à primeira pergunta não cabe a este autor responder, mas depende, na verdade, da observação do perfil global que o Brasil deve ter. Caso este seja um maior papel global para o país, muito dependerá da habilidade do Brasil em aumentar sua presença em instituições multilaterais, o que dependerá, em parte, do grau de adequação entre as posições políticas que defenda nestes órgãos e a cultura institucional destas organizações.

⁹⁷ *ibid.*, pp. 91-96.

O R2P nas Nações Unidas é um fato; além disso, outros Estados candidatos a um maior status em um possível Conselho de Segurança reformado, incluindo Alemanha, Japão, África do Sul, Austrália, assim como a União Europeia como um todo, expressaram forte apoio ao conceito. Entre aqueles que são contra a ideia estão China, Cuba, Irã, Rússia e Índia. Além disso, o R2P alcançou significativos avanços mesmo no contexto tradicionalmente não-receptivo da América Latina, com Argentina, Chile, Colômbia e Peru favorecendo a iniciativa. A mudança nas atitudes dos Estados latino-americanos⁹⁸ em relação aos princípios da soberania e da intervenção enfatiza um ponto importante. A ligação destes Estados aos princípios da inviolabilidade e da não-intervenção não é aleatória, mas baseada num entendimento histórico profundamente arraigado de suas posições no mundo.

Esta reação instintiva é agora desafiada pela emergência de um sustentado princípio, que aponta para uma subtendida escolha ligada ao engajamento do Brasil ao R2P e seu status como um ator global. É o Brasil um Estado relativamente fraco que necessita de proteção dada pela norma de não-intervenção, ou um ator global forte, capaz de encarar as crescentes responsabilidades deste novo papel? Há um elemento de exclusão mútua entre as opções que é difícil de ser ignorado. A questão mais concreta, com relação ao R2P, é: é mais provável que o Brasil seja o alvo de uma intervenção motivada pelo R2P, ou que seja líder de uma? A ênfase neste artigo em esclarecer o conteúdo do R2P, conforme desenvolvido pelo ICISS, pode ajudar na resposta a tal questão. De acordo com os critérios estabelecidos pela Comissão, as chances de uma intervenção com base no R2P no continente sul-americano são infinitesimais.

Na verdade, conforme o aclamado sucesso da liderança militar do Brasil no Haiti demonstrou, o país é particularmente capaz, por sua capacidade e inclinação de princípios, a liderar intervenções que requerem não somente eficácia militar, mas também um forte comprometimento com o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. O sucesso da missão aponta para o fato de que Brasil possui a capacidade esperada para uma potência média ativa. O desdobramento de tropas brasileiras demonstra a evidência tanto o cálculo político envolvido na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança quanto as motivações mais altruísticas que servem de base para as intervenções humanitárias, tais como as propostas pelo R2P.

Aqui se baseia a conexão com a segunda motivação – a moral – que compõe a formulação do Brasil da sua resposta ao R2P. As tragédias de Ruanda, Somália e Bósnia – para não citar o Holocausto, num passado mais distante, e

⁹⁸ Vide SERRANO, Mónica. Latin America: the dilemmas of intervention. In SCHNABEL, Albrecht e THAKUR, Ramesh, orgs. *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. New York: United Nations University Press, 2000; pp. 223-244.

Darfur e Congo, nos dias de hoje – levaram a uma resposta moral de uma significativa parte da comunidade internacional. A questão é a extensão em que o Brasil é moral e eticamente compelido a agir em face do sofrimento humano. O R2P é, de fato, uma tentativa de remover o tanto quanto possível o moralismo do debate sobre intervenção e focar, por outro lado, em suas manifestações políticas e jurídicas. Enquanto o componente moral é inquestionável⁹⁹, a ação em seu nome depende em grande parte em como o equilíbrio e a dinâmica entre os princípios são interpretados, particularmente com relação ao status do R2P como uma norma emergente. É interessante notar o papel crucial que um proeminente brasileiro, Sérgio Vieira de Mello, teve no avanço do debate sobre a questão dentro das Nações Unidas.

Juntamente ao interesse nacional e ao imperativo moral, há uma consideração final - que talvez seja a mais aguda - ligada mais uma vez às ambições do Brasil como ator global. Por definição, o poder ligado a um assento permanente no Conselho de Segurança subentende uma maior responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. Aos olhos de muitos, apenas estes Estados com a vontade e a capacidade de levarem a cabo esta responsabilidade podem ser considerados sérios candidatos para a inclusão em uma possível reforma. Independentemente da reação oficial ao R2P, líderes brasileiros já reconheceram explicitamente esta conexão:

É nesse contexto que se coloca a aspiração do Brasil por um Conselho de Segurança ampliado, que conte com novos membros, permanentes e não-permanentes, com representação de países desenvolvidos e em desenvolvimento nas duas categorias. O Brasil já indicou a sua disposição de assumir desde logo as suas responsabilidades como membro permanente, ao lado de outros países igualmente capazes de agir em nível global e contribuir para a paz e a segurança internacional.¹⁰⁰

O grau em que este esforço será, de fato, concretizado, dependerá, em grande parte, dos resultados da interação do Brasil com o paradigma da “responsabilidade de proteger”. Seja qual for o resultado, há uma necessidade cada vez mais urgente em fazer uma decisão: permanecer em cima do muro é um luxo reservado àqueles que não exercem papéis de liderança.

⁹⁹ Como um acadêmico brasileiro já havia enfatizado em 1994: SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994; p. 203.

¹⁰⁰ AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA*. n. 4 (2005); p. 12. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf. Acesso em 1 de novembro de 2008.

12. BETTATI, Mario. **Le droit d'ingérence**: mutation de l'ordre international. Paris: O. Jacob, 1996.
13. BONIFACE, Pascal. The Changing Attitude Towards Military Intervention. *The International Spectator*. v. 32, n. 2, 1997; pp. 53-63. Here, p. 54.
14. BRASIL. **Constituição do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.v-brazil.com/government/laws/title1.html>. Acesso em 31 out. 2008.
15. BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 1996; parágrafo 2.3. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em: 31 out. 2008.
16. BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2005; parágrafos 2.3, 4.12. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>. Acesso em: 31 out. 2008.
17. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 100, 2007.
18. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60th Session of the United Nations General Assembly. New York, 17 September 2005. Disponível em: www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf. Acesso em: 31 out. 2008.
19. BRASIL. Missão Permanente nas Nações Unidas. **Cluster III: Freedom to Live in Dignity. Statement by Ambassador Ronaldo Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN**. *New York, 19/20 April 2005*. Disponível em: <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=307>. Acesso em: 31 out. 2008.
20. BRASIL. Presidência. *Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 21 de Setembro de 2004*. Disponível em: <http://www.un.int/brazil/speech/04d-lils-59agnu-opening-port-2109.htm>. Acesso em: 31 out. 2008.

21. BREAU, Susan C. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. **Journal of Conflict & Security Law**. v. 11, n. 3, 2007; pp. 429-464.
22. BYERS, Michael. Not yet havoc: geopolitical change and the international rules on military force. **Review of International Studies**. v. 31, 2005; pp. 51-70.
23. CANINAS, Osvaldo Peçanha. **Enquadramento Jurídico-Normativo Nacional das Operações de Manutenção da Paz**: situação atual e proposta de mudanças. Trabalho monográfico (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007.
24. CHANDLER, David. *From Kosovo to Kabul and Beyond*: Human Rights and International Intervention. Ann Arbor: Pluto Press, 2006.
25. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**: Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995.
26. DANIEL, Donald C. F., TAFT, Patricia and WIHARTA, Sharon, orgs. **Peace Operations**: Trends, Progress, and Prospects. Washington: Georgetown University Press, 2008
27. DENG, Francis et al. **Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa** Washington: Brookings Institution, 1996.
28. ETZIONI, Amitai. Sovereign as Responsibility. **Orbis**. Winter 2006; pp. 71-85.
29. EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**. v. 24, n. 3, 2006.
30. FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention**: Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University, 2003.
31. FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: too many ambiguities for a working doctrine. **Journal of Conflict & Security Law**. 2008; pp. 1-23.
32. FONSECA JÚNIOR, GELSON. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998; p. 359.

33. FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: IBRI/FUNAG, 1999.
34. GOFFREDO JÚNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira**. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG, 2005.
35. GUICHERD, Catherine. International Law and the War in Kosovo. **Survival**. v. 41, n. 2, 1999; pp. 19-34.
36. HOFFMANN, Stanley. **The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1996.
37. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
38. JACKSON, Robert and ROSBERG, Carl. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood. **World Politics**. v. 35, n. 1, 1982; pp. 1-24.
39. KALDOR, Mary. **New & Old Wars: Organized violence in a global era**. 2ª edição. Stanford: Stanford University Press, 2007.
40. KATZENSTEIN, Peter, org. **The Culture of National Security**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
41. KENKEL, Kai Michael. *Whispering to the Prince: Academic experts and national security policy formulation in Brazil, South Africa and Canada*. Tese de doutorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidade de Genebra, 2005; pp. 199-266. Disponível em: http://www.unige.ch/cyber_documents/theses2004/KenkelKM/meta.html. Acesso em: 31 out. 2008.
42. KENKEL, Kai Michael. “**Norms, morality and intervention: Germany, Canada and UN peacekeeping**”. Artigo preparado para apresentação na 49ª Convenção Anual da International Studies Association, 26 – 29 de março de 2008, São Francisco, EUA. Disponível em: http://www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&

PHPSESSID=a 6e38217ec79648cfd76cea0060dc53d; Acesso em 31 de outubro de 2008.

43. KEREN, Michael and SYLVAN, Donald A., orgs. **International intervention: sovereignty versus responsibility**. Portland OR: Frank Cass, 2002; pp. 56-74. Aqui, pp. 58, 61.
44. LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
45. LAUTERPACHT, Hersch. **International Law and Human Rights**. London: Stevens, 1950.
46. LE DANTEC GALLARDO, Cristián et al. **Operaciones de Paz”Tres Visiones Fundadas**. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2006; pp. 13-106.
47. LUCK, Edward C. The United Nations and the Responsibility to Protect. **Stanley Foundation Policy Analysis Brief**. August 2008. Disponível em www.stanleyfdn.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf. Acesso em: 31 de outubro de 2008.
48. NARDIN, Terry and WILLIAMS, Melissa S. Williams, orgs. **Humanitarian Intervention**. New York: New York University Press, 2006.
49. NAUMANN, Klaus. The Responsibility to Protect—Humanitarian Intervention and the Use of Military Force. **Canadian Military Journal**. v.5, n. 4, 2004-2005. Disponível em <http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no4/humanitarian-eng.asp>. Acesso em 31 de outubro de 2008; pp. 21-30.
50. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: Our shared responsibility**. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004.
51. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. Secretary-General defends, clarifies “Responsibility to Protect” at Berlin Event on “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World”. Documento das Nações Unidas SG/SM/11701. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2008.

52. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **Procès-verbal of the fourth plenary meeting of the 54th session.** Documento das Nações Unidas número A/54/PV.4 de 20 de setembro de 1999.
53. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **Report of the Secretary-General on the Work of the Organization.** 13 de setembro de 1991. Documento das Nações Unidas A/46/1.
54. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. 2005 **World Summit Outcome.** Documento das Nações Unidas A/RES/60/1.
55. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** Report of the Secretary-General. Documento das Nações Unidas A/59/2005.
56. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional.** v. 22, n. 2, 2000; pp. 305-335. Esp. p. 323. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf. Acesso em 31 de outubro de 2008.
57. PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel, org. **Desafios- Reino Unido e Brasil.** Brasília: IPRI/FUNAG, 1997.
58. POPOVSKI, Vesselin. Sovereignty as Duty to Protect Human Rights. **UN Chronicle Online Edition.** 2004, n. 4. Disponível em: <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p16.html>. Acesso em 31 de outubro de 2008.
59. RAMSBOTHAM, Oliver and WOODHOUSE, Tom. **Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict.** Cambridge MA: Polity Press, 1996.
60. RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
61. SCHNABEL, Albrecht and THAKUR, Ramesh, orgs. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship.** New York: United Nations University Press, 2000.

62. SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
63. SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: legal aspects. **European Journal of International Law**. v. 10, n. 1, 1999; pp. 1-22.
64. SIMMA, Bruno et al. **The Charter of the United Nations: a commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
65. SIMÕES, André Luís Ramos Figueiredo. **Apreciação jurídica sobre o emprego da força militar de paz no Brasil na MINUSTAH**. Tese, Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007
66. TESÓN, Fernando. **Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality**. Ardsmore-on-Hudson: Transnational Publishers, 1998.
67. THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
68. WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Malden: Polity Press, 2007.
69. WEISS, Thomas G. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**. v. 24, n. 3, 2006; pp. 741-760.
70. WEISS, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. **Security Dialogue**. v. 35, n. 2, 2004; pp. 135–153.
71. WELSH, Jennifer, org. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
72. WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
73. ZUCCARO, Paulo Martino. **A participação das forças armadas brasileiras em operações de manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira e seus reflexos para o Poder Naval**. Tese, Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2005; pp. 21-23.