



Universidade Estadual da Paraíba
Campus V - Ministro Alcides Carneiro
Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas - CCBSA
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI)

**RESPONSABILIDADE AO PROTEGER: Inovação do Posicionamento Brasileiro na
Organização das Nações Unidas?**

MARÍLIA CORDEIRO SERRA

JOÃO PESSOA- PB
2015

MARÍLIA CORDEIRO SERRA

**RESPONSABILIDADE AO PROTEGER: Inovação do Posicionamento Brasileiro na
Organização das Nações Unidas?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz
Ferreira.

JOÃO PESSOA - PB
2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S487r Serra, Marília Cordeiro
Responsabilidade ao proteger [manuscrito] : inovação do
posicionamento brasileiro na Organização das Nações Unidas? /
Marília Cordeiro Serra. - 2015.
120 p.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2015.

"Orientação: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira,
Departamento de Relações Internacionais".

1. Responsabilidade ao proteger. 2. Operações de paz. 3.
Conselho de Segurança. 4. ONU. 5. Política Externa Brasileira.
I. Título.

21. ed. CDD 327.81

Universidade Estadual da Paraíba
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI)

Nome: SERRA, Marília Cordeiro

Título: **RESPONSABILIDADE AO PROTEGER: Inovação do Posicionamento Brasileiro na Organização das Nações Unidas?**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de João Pessoa - PB, para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

Orientador, PPGRI/UEPB

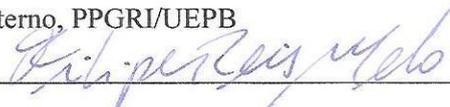
Assinatura



Prof. Dr. Filipe Reis Melo

Examinador Interno, PPGRI/UEPB

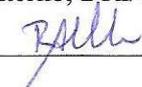
Assinatura



Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque

Examinador Externo, DRI/UFS

Assinatura



AGRADECIMENTOS

Sozinha não chegaria a lugar algum. Ao encerrar esta etapa da caminhada, tenho muito a agradecer.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por fazer parte de seu quadro enquanto bolsista.

Aos que fazem o PPGRI/UEPB, pela oportunidade. Ao meu orientador, professor Carlos Enrique, pela orientação em todas as etapas deste trabalho, as correções cuidadosas, o incentivo à continuidade através dos grupos e projetos de pesquisa. Ao professor Filipe Melo, pela disponibilidade em integrar a banca de defesa com suas valiosas contribuições. A Rodrigo Albuquerque, professor e amigo, um dos maiores incentivadores da minha trajetória acadêmica, por aceitar fazer parte desta banca e trazer suas críticas, sempre construtivas. Ao professor Daniel Afonso, pelas incansáveis conversas, a gentileza de ler cuidadosamente meus textos, contribuindo com diversas fontes de pesquisa, além da disposição em participar do momento de qualificação deste trabalho. Ao professor Antônio Jorge Ramalho e ao Ministro Milton Rondó, pelo cuidado na leitura e comentários deste texto ainda incompleto, por ocasião da banca de qualificação. Aos professores Alexandre Leite e Paulo Kuhlmann, sempre dispostos a contribuir com materiais para pesquisa, com novas perspectivas, com uma palavra de incentivo. Aos amigos do MRI, queridos companheiros de jornada, que levarei sempre com carinho.

Aos meus amados, a minha família: meus pais, pelo melhor exemplo que eu poderia ter. Pelo amor e confiança em mim, quando até eu duvido. Ao George, pelos abraços carinhosos e palavras serenas para me ajudar a retomar o prumo. Ao Paulinho, pelo humor ácido nas madrugadas insones, e a disposição em ler com cuidado um texto tão estranho às ciências exatas. A Tine, na mistura de mãe e irmã mais velha, pelos pequenos cuidados que adoçam os dias. Ao Diego, por compreender as ausências de titia, pela maravilhosa companhia em tantas tardes de estudo, pela alegria que enche a casa e meu coração.

Ao meu amor, Emanuel, pela paciência nesta nossa jornada. Amo você, sempre você.

Às minhas irmãs pessoenses, Leila e Nathália: a acolhida de vocês, nosso companheirismo nestes meses todos fez de João Pessoa verdadeiramente minha outra casa.

A todos os amigos, especialmente Renata e Camila, pela torcida, a alegria genuína a cada capítulo finalizado, as palavras de ânimo e o ombro amigo que nunca faltaram.

Por fim, e mais importante, a Deus e aos bons amigos do Alto, que sempre se fizeram presentes ao longo do meu caminho, dia a dia, passo a passo, palavra por palavra.

RESUMO

Este trabalho visa verificar se a Responsabilidade ao Proteger (RwP) representa inovação no posicionamento do Brasil nos foros onusianos, bem como sua compatibilidade com as estratégias de política externa do país, detalhando seus aspectos inovadores e explicitando em quais ocasiões anteriores tais propostas e posições surgiram enquanto argumento do próprio país ou de terceiros. Para tanto, realiza um estudo sobre o desenvolvimento das normas de conduta vigentes no sistema internacional para os casos de intervenção, com ênfase na evolução normativa das operações de paz da ONU e no conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P). Detalha a proposta brasileira, apresentando seus—muitos—pontos de contato com o supracitado conceito e sua recepção no sistema internacional, através da análise de declarações emitidas por membros das Nações Unidas, representantes de ONGs, OIs e organizações de sociedade civil. Versa, ainda, sobre os principais vieses de política externa adotados pelos governos brasileiros no período de 1990 a 2014, por meio a análise dos discursos da delegação nacional na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sendo assim, é possível verificar que a RwP não apresenta grandes focos de incongruência com a R2P—remontando à norma ratificada pelas Nações Unidas para a construção da maior parte de seu embasamento normativo—e é extremamente coerente com as linhas de política externa adotadas pelo Brasil ao longo dos últimos 24 anos.

Palavras-chave: Responsabilidade ao Proteger. Operações de Paz. Conselho de Segurança. ONU. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This work aims to verify if the Responsibility to Protect (RWP) is innovation in the position of Brazil in UN forums, as well as its compatibility with the foreign policy strategies of the country, detailing its innovative aspects and explaining in which previous occasions such proposals and positions emerged while argument of the country or third parties. The work presents a study regarding the development of rules of conduct existing in the international system for cases of intervention, emphasizing the normative evolution of UN peacekeeping operations and the concept of Responsibility to Protect (R2P). It details the Brazilian proposal, with its many points of contact with the aforementioned concept and its reception in the international system through the analysis of statements issued by the United Nations, representatives of NGOs, IOs and civil society organizations. It also discusses about the major foreign policy biases adopted by the Brazilian government from 1990 to 2014, through the analysis of the speeches of the national delegation to the General Assembly and the UN Security Council. Therefore, it is able to verify that the RWP presents no major outbreaks of incongruity with the R2P—dating back to the standard ratified by the United Nations for the construction of most of its normative basis—and is extremely consistent with the lines of foreign policy adopted by Brazil over the past 24 years.

Keywords: Responsibility while Protecting. Peace Operations. Security Council. UNO. Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CI	Comunidade Internacional
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DIH	Direito Internacional Humanitário
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> ou Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPR	Frente Patriótica de Ruanda
FUNUI	Força de Urgência das Nações Unidas
GCR2P	<i>Global Centre for the Responsibility to Protect</i> ou Centro Global para a Responsabilidade de Proteger.
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i> ou Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado
ICRTP	<i>International Coalition to the Responsibility to Protect</i> ou Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger
INTERFET	<i>International Force in East Timor</i> ou Força Internacional para Leste
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICAH	Missão Civil Internacional de Apoio ao Haiti

MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIs	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P5	Cinco Permanentes
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R2P	<i>Responsibility to protect</i> ou Responsabilidade de Proteger
RwP	<i>Responsibility while Protecting</i> ou Responsabilidade ao Proteger
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission For Rwanda</i> ou Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNAMSIL	<i>United Nations Mission in Sierra Leone</i> ou Missão das Nações Unidas na Serra Leoa
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> ou Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo
UNOMSIL	<i>United Nations Observer Mission in Sierra Leone</i> ou Missão de Observação das Nações Unidas na Serra Leoa
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> ou Força de Proteção das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WFP	<i>World Food Program</i> ou Programa Mundial de Alimentos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A EVOLUÇÃO NORMATIVA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU	13
1.1 A sociedade internacional de Bull	17
1.2 Críticas e potencialidades da abordagem baseada na Sociedade Internacional	20
1.3 Das sociedades internacionais e normas sobre uso da força	21
1.4 A Organização das Nações Unidas: retrato da sociedade internacional atual	23
1.5 Das operações de paz da ONU	25
1.6 Dos desafios que seguem	46
2 RESPONSABILIDADE AO PROTEGER	50
2.1 Carta para promoção e desenvolvimento do conceito	50
2.2 Da receptividade internacional	52
2.3 Das posições acadêmicas	56
2.4 Da sociedade civil	60
2.5 Considerações preliminares	64
3 INVESTIGANDO A CONTINUIDADE	66
3.1 Da política externa brasileira	66
3.2 1990-1992: um Brasil esperançoso	67
3.2.1 Collor e Lafer: representantes brasileiros na Assembleia Geral	68
3.3 1992-1994: consolidando a democracia	70
3.3.1. Celso Amorim: representante brasileiro na Assembleia Geral	71
3.3.2 1993-1994: o Brasil no Conselho de Segurança	73
3.4 1995-2002: estabilidade econômica e política	74
3.4.1 Lampreia, Cardoso e Lafer: representantes brasileiros na Assembleia Geral	76
3.4.2 1998-1999: o Brasil no Conselho de Segurança	78
3.5 2003- 2010: imagem internacional renovada	81
3.5.1 Lula e Amorim: representantes brasileiros na Assembleia Geral	83
3.5.2 2004-2005: o Brasil no Conselho de Segurança	86
3.6 2011-2014: Brasil gigante?	89
3.6.1 Rousseff: representante brasileira na Assembleia Geral	91
3.6.2 2010-2011: o Brasil no Conselho de Segurança	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	104
ANEXOS	120

INTRODUÇÃO¹

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada ao fim da Segunda Guerra Mundial com o propósito primordial de evitar a ocorrência de novas guerras de grande alcance. Para tanto, o compromisso basilar assumido voluntariamente pelos signatários da Carta é a proibição do uso da força, à exceção dos casos de legítima defesa e daqueles autorizados pelo Conselho de Segurança² (ONU, 1945).

Nesse ínterim, as operações de paz surgiram como resposta a determinadas situações de conflito, sendo desenvolvidas em bases *ad hoc*. Ao longo dos anos, o alicerce normativo de tais empreitadas tomou corpo, buscando adequação e coerência ante o contexto internacional. Inicialmente tratavam-se de missões com objetivos limitados, como a observação e monitoramento da implementação de acordos. Dentre os princípios basilares das ações destacam-se o não uso da força, o consentimento das partes envolvidas e a neutralidade dos interventores. Após a Guerra Fria, com as mudanças inerentes ao período, a Organização identificou a necessidade de transformar tais missões em projetos mais ambiciosos, com o mote de auxiliar ou promover a reconstrução das instituições locais (DAILLIER; DINH; PELLET, 2003; MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005; WEISS *et al*, 2010).

Estas transformações ocorreram em meio a várias falhas e contestações, como se observa ao analisar casos emblemáticos, a exemplo de Somália e Ruanda. Por vezes, havia o impulso inicial para agir energeticamente, mas faltavam recursos — materiais, financeiros, normativos — para tanto. Por outras, o medo da repetição dos erros inibiu este impulso. Em ambos os casos, civis, funcionários de Organizações Não Governamentais (ONGs) e da própria ONU foram amplamente expostos à violência dos conflitos, não obstante o mandato do Conselho de Segurança determinando a proteção das populações locais (ANNAN, 2013; WEISS *et al*, 2010).

Neste contexto, intensificaram-se os debates sobre a implementação de tais operações, seus objetivos, prerrogativas e princípios. As problemáticas de mais destaque referiam-se à possibilidade de uso da força para além da legítima defesa, e à necessidade de consentimento das partes para tanto. Nos casos em que uma população sofre violência

¹ Esta dissertação foi produzida no âmbito do projeto de pesquisa “A Política Externa Brasileira no Conselho de Segurança da ONU no Pós Guerra Fria” CNPq/UNIVERSAL/2013 e do grupo de pesquisa “O Brasil no Conselho de Segurança da ONU” (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1997533774337262>).

² Mediante graves crises, que representem ameaças à paz e segurança internacional o Conselho de Segurança tem a prerrogativa de autorizar ações baseadas no uso de força militar.

sistemática, seria a comunidade internacional detentora do direito de ingerência, ou seria este um dever? A soberania é um direito inalienável de cada Estado ou o respeito aos direitos humanos tem primazia sobre todas as outras normas e convenções?

A Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to protect* - R2P) surge, assim, como tentativa de resolver este dilema, ao tratar a responsabilidade pelos cidadãos como prerrogativa da soberania estatal. Caso o Estado falhe em manter sua população em segurança, pode ter sua soberania relativizada e, em última instância, ser palco de intervenções sem seu consentimento expresso ou tácito (ANNAN, 2013).

Apesar de ter sido oficialmente incorporado ao arcabouço normativo da ONU em 2005, a R2P não é um conceito livre de controvérsias, principalmente porque sua legitimação se deu em termos genéricos, permitindo interpretações diversas. Em 2011, a ação na Líbia explicitou tais divergências e reacendeu os debates. Por um lado, houve o concerto entre as potências para possibilitar o uso da força contra um governo que deliberada e publicamente promovia a violência contra seus cidadãos. Por outro, a empreitada extrapolou a permissão oficial do mandato — a criação de uma zona de exclusão aérea — levando à captura e execução do mandatário da Líbia (BELLI; FONSÊCA JÚNIOR, 2013; BENNER, 2013; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; RODRIGUES; SOUZA, 2012).

Esse parece ter sido o incentivo final para que, meses depois, a Presidente do Brasil Dilma Rousseff propusesse um novo conceito: a Responsabilidade ao Proteger (*Responsibility while Protecting* - RwP). Em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, Rousseff abordou a necessidade de responsabilizar não apenas os Estados não comprometidos com a promoção dos direitos básicos de seus cidadãos, como também os atores que levam a cabo as intervenções, visando evitar o distanciamento das ações realizadas em campo daquelas autorizadas pelo mandato (ROUSSEFF, 2011a).

A proposta brasileira não foi, até o momento, incorporada à ONU, e as discussões no âmbito da Organização parecem ter perdido o fôlego após o esforço inicial da comitiva brasileira. Entretanto, a RwP apresenta inovações importantes, seja na ideia de que os interventores devem responder por ações realizadas em desacordo com o mandato da missão, ou no próprio posicionamento do país, que via de regra se posicionava contra o uso da força sem o consentimento das partes - e a proposta reitera esta possibilidade.

Além disso, naquele momento se fazia notório o esforço do Brasil em atuar como *global player* no cenário internacional, como, por exemplo, na tentativa de mediação da problemática nuclear do Irã no ano anterior. Desta forma, o questionamento e a proposta de novas interpretações para normas estabelecidas soavam como um movimento natural para o país.

Após o discurso da presidente, a diplomacia brasileira fez circular uma nota conceitual mais detalhada, com elementos para a construção e promoção do conceito. Posteriormente organizou um debate informal sobre o assunto, com a participação de 37 Estados Membros, e representantes de entidades não estatais.

Contudo, ao passo que os representantes brasileiros defendiam a construção conjunta do conceito, se distanciavam cada vez mais da liderança da proposta. Em 2013 e 2015 o tema esteve ausente até mesmo do discurso do Brasil na Assembleia Geral, que iniciou este movimento, e não houve promoção de novas iniciativas visando à discussão do tema.

Não cabe, neste trabalho, versar sobre o possível fim da iniciativa, nem dissertar sobre os possíveis motivos que justifiquem o aparente desinteresse do governo brasileiro na questão. Ao contrário, o interesse do estudo é analisar a relevância do assunto do ponto de vista conceitual e político para questões internacionais e para a política externa brasileira.

Destarte, nosso principal objetivo consiste em investigar se a RWP representa de fato uma inovação³ da postura brasileira na ONU. Em caso afirmativo, buscar-se-á detalhar os aspectos inovadores, e em caso negativo, explicitar-se-á em quais ocasiões anteriores tais posições foram defendidas pelo próprio país ou por terceiros.

Neste afã, o trabalho se divide em três capítulos. O primeiro, amparado pela Escola Inglesa de Relações Internacionais, reforça o papel das normas e regras, das instituições e do desenvolvimento histórico para a manutenção do ordenamento internacional, reiterando assim a importância das discussões — muito anteriores à própria criação da ONU — atribuídas ao desenvolvimento de normas de conduta nos casos de intervenção. Esta seção trata, ainda, da evolução normativa das operações de paz da instituição.

O capítulo intermediário apresenta detalhadamente o conteúdo da proposta brasileira, analisando os pontos compatíveis e incongruentes com a R2P. Além disso, aborda a receptividade dos Estados, ONGS, organismos internacionais, ONU e sociedade civil à RWP, com ênfase nas principais críticas, construtivas e negativas.

Por fim, o terceiro capítulo analisa os posicionamentos anteriores do país nas questões relativas a operações de paz nos dois principais foros da Organização: a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. Prossegue com o escrutínio dos *statements* nas ocasiões em

³ Apesar de largamente utilizado, o conceito de inovação não é uniforme em todas as áreas de estudo. Neste trabalho, utilizaremos esta palavra para designar o processo através do qual uma ideia se transforma em um novo produto, ou agrega valor a um produto já existente, visando atingir determinados objetivos do ator inovador. No caso da RWP, consideraremos seu processo de desenvolvimento, o valor que pode ou não agregar à R2P, os métodos utilizados para sua divulgação, e sua pertinência ou não para o alcance dos objetivos da política externa brasileira. Para aprofundamento no assunto consultar Baregheh, Rowley e Sambrook (2009).

que o Brasil ocupava um assento não permanente no Conselho, e dos discursos proferidos nos debates gerais da Assembleia Geral, no pós Guerra Fria, precisamente entre 1990 e 2014, visando identificar a compatibilidade de tais documentos com os argumentos agora defendidos. Realiza um esforço para compreender a representatividade da RWP em termos de estratégia e objetivos de política externa, com o intuito de concluir se esta representa continuidade, inovação ou apenas síntese da postura brasileira para operações de paz.

Trata-se, assim, de uma pesquisa exploratória, que visa proporcionar maior familiaridade com o tema a partir de estudos já realizados, permitindo ao seu pesquisador uma gama maior de conhecimento sobre o problema, chamando a atenção da comunidade científica para o assunto exposto (GIL, 1991), através de fontes primárias, como discursos e pronunciamentos dos representantes brasileiros, e fontes secundárias como livros, teses, artigos científicos, publicações das Nações Unidas e sites de internet.

A RWP é um assunto relativamente recente e, conseqüentemente, ainda pouco estudado. Os trabalhos realizados sobre o tema trazem, geralmente, o posicionamento de determinados atores. Para além disso, nosso escrito apresenta uma sistematização dos debates — acadêmicos ou não — sobre o tema.

Tais discussões são importantes não apenas para a exploração deste assunto em específico, como também para agregar conhecimento a campos mais amplos. Aos estudos de Política Internacional e Organizações Internacionais, por exemplo, esta pesquisa agregará uma base para futuras incursões em temas como o processo de incorporação de propostas e normas ao sistema internacional, a participação de atores não tradicionais nas deliberações sobre segurança, e quiçá a maior representatividade dos países emergentes neste cenário.

O escrito contribui, também, para os estudos sobre a política externa brasileira, através do esforço de sistematização e síntese dos posicionamentos dos representantes brasileiros na ONU quanto a questões sobre operações de paz.

É no propósito de auxiliar a preencher tais lacunas que residem a relevância, a importância e a justificativa do trabalho que segue.

1 A ESCOLA INGLESA E A COMPREENSÃO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

As ciências humanas de forma geral visam compreender e explicar as relações entre coisas, fenômenos, pessoas e unidades políticas, sendo este último ponto essencial às relações internacionais. Neste afã, a Escola Inglesa apresenta uma concepção de relações baseadas principalmente em princípios normativos, mas sem desconsiderar a problemática da divergência de interesses e a distribuição desigual de poder. Hedley Bull e Martin Wight, seus principais expoentes, identificaram três grandes tradições doutrinárias que têm dominado o pensamento político ocidental: a Hobbesiana, a Kantiana e a Grociana (BELLAMY *In*: BELLAMY, 2009).

A primeira, também conhecida como tradição realista, deriva do estado de natureza idealizado por Hobbes. Naquela situação, os indivíduos são dotados de faculdades que, embora não completamente iguais, podem equivaler-se, de forma que um não triunfe absolutamente sobre o outro. Na busca incessante e sem limitações pelos seus objetivos, o indivíduo está sempre preparado para antecipar-se à agressão alheia, atacando antes de ser atacado. Desta forma, existe sempre a possibilidade de guerra generalizada entre eles. Nesse contexto, cada um age de acordo com seu direito natural de usar seu poder para preservar-se e atingir seus objetivos, de acordo com seu próprio julgamento e razão. Hobbes trata, porém, da existência de uma lei da natureza, que proíbe ao homem fazer o que possa destruir sua vida. Logo, como a guerra de todos contra todos o coloca em perigo e pode levar à sua destruição, é dever de cada um buscar a paz (RIBEIRO *In*: WEFFORT, 2006).

Hobbes afirma que a paz será alcançada com a passagem do estado de natureza para o estado civil, originando o Estado. Nas palavras de Hobbes, o Estado Soberano é:

One person, of whose Acts a great Multitude, by mutual covenants one with another, have made themselves every one the author, to the end He may use the strength and means of them all, as He shall think expedient, for their Peace and Common Defence (HOBBS, 2007, p. 121).

Ou seja, através do contrato social, todos os indivíduos, voluntariamente, abrem mão de sua liberdade ilimitada e arquitetam a fundação do Estado. Tal instituição é personificada pelo Soberano, autoridade instituída no momento do aceite do contrato, que passa a deter a legitimidade da vontade geral para todos os seus atos, tendo como objetivos precípuos a defesa e preservação da vida de cada indivíduo, e a aplicação de leis que julgue justas. Para coagir o homem a cumpri-las pode — e deve — usar a força (RIBEIRO, *In*: WEFFORT, 2006).

Não é demasiado ressaltar a importância do caráter quase absoluto da soberania estatal prevista por Hobbes, sendo limitada apenas pelo direito de cada súdito defender sua própria vida. Esta característica seria imprescindível para a manutenção da ordem no âmbito interno.

Aplicando esta teoria ao sistema internacional, entendemos que cada Estado é dotado de diferentes capacidades, podendo utilizá-las da forma que julgar mais conveniente, visando alcançar seus objetivos e, em última instância, garantir sua própria existência. Como entidades soberanas, não estão sujeitos a autoridades coatoras que possam definir limites a suas ações, permanecendo, assim, o estado de guerra iminente, à semelhança do estado de natureza em que se encontravam os indivíduos antes da sociedade civil. Ainda que celebrem acordos, os Estados agirão sempre em consonância com seus próprios interesses, em detrimento do previsto nos instrumentos jurídicos.

A tradição Kantiana, universalista ou liberal, por sua vez, ampara-se nas ideias de Immanuel Kant, segundo o qual a espécie humana tende à evolução, através de seus impulsos antagônicos e conflituosos, formando uma sociedade civil universal.

O indivíduo kantiano é um ser racional, dotado do direito inato à liberdade - que, em última instância, representa a prerrogativa de obedecer a suas próprias leis, em consonância com seus princípios de dignidade e moral. Ao mesmo tempo, porém, os homens não conseguem escapar às leis naturais universais, à razão própria da natureza, que está determinada a cumprir seu desígnio. Assim, obedecendo aos comandos da razão — a sua e a da natureza — os homens *devem* organizar-se segundo o direito, *devem* adotar a forma republicana de governo e *devem* estabelecer a paz internacional (ANDRADE *In*: WEFFORT, 2006).

O primeiro ponto, a organização segundo o direito, trata-se da forma de prover a liberdade nas relações sociais. A lei universal do direito propõe: “age externamente de tal maneira que o livre uso de teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de cada um segundo uma lei universal” (KANT *apud* ANDRADE *In*: WEFFORT, 2006).

O segundo ponto trata da transição do estado de natureza para a sociedade civil, o que, à semelhança de Hobbes, também pressupõe um contrato. O estado de natureza representa a ausência do direito, e a ausência das garantias básicas de liberdade e realização das capacidades dos seres humanos. Nesse contexto, a razão faz perceber que este estado precisa ser superado, levando assim ao estabelecimento de um Estado, que garante a existência da sociedade civil.

Para o pensador, o estabelecimento de uma República seria a melhor forma de governo, alicerçada na liberdade, que por sua vez é composta pela soberania popular — leis

autônomas que manifestem a vontade do grupo, e não de indivíduos específicos — e pela soberania do indivíduo - regido pelo direito em seus interesses e valores particulares. Neste ponto, porém, o próprio teórico reconhece a importância da possibilidade de coerção, para que a violação do direito leve, por parte do infrator, à compensação de danos e à conformidade às regras (ANDRADE *In*: WEFFORT, 2006).

O terceiro pressuposto traz suas considerações para o âmbito das relações internacionais: Kant aponta que as relações entre os Estados configuram uma situação semelhante ao estado de natureza de Hobbes, e que o estabelecimento da paz entre os Estados é também demanda da razão individual e universal. Em suas próprias palavras:

A mesma insociabilidade que obrigou os homens a esta tarefa é novamente a causa de que cada república, em suas relações externas — ou seja, como um Estado em relação a outros Estados — esteja numa liberdade irrestrita, e conseqüentemente deva esperar dos outros os mesmos males que oprimiam os indivíduos e os obrigavam a estar num estado civil conforme as leis (KANT, 2003, p. 13).

À semelhança das disputas entre os indivíduos, as guerras entre os Estados seriam forças motrizes para a evolução da história humana. Sendo assim, os Estados também *devem* se organizar conforme as leis, formando uma República mundial. Na impossibilidade, porém, de os Estados abrirem mão de sua soberania (como fazem, em algum grau, os indivíduos ao adotarem o contrato social) para criar tal república, Kant propõe o estabelecimento de uma Comunidade Jurídica Internacional, uma Federação para a Paz. Tal arranjo, diferente dos pactos de paz, que encerram guerras específicas, possibilitaria o fim de todas as guerras de forma permanente. A partir de então, a guerra não seria mais fenômeno comum entre os Estados, pois estes estariam inseridos em uma nova ordem internacional, regida pela razão e pelo direito (FERREIRA, 2009).

Sobre a paz permanente, Kant discorre:

Pode-se afirmar que estabelecer a paz universal e duradoura constitui não apenas uma parte da doutrina do direito, mas todo o propósito final da doutrina do direito dentro dos limites exclusivos da razão, pois a condição de paz é a única condição na qual o que é meu e o que é teu estão assegurados sob as leis a uma multidão de seres humanos que vivem próximos uns dos outros e, portanto, submetidos a uma constituição (KANT, 2003, p. 197).

Assim, se o direito deve refletir uma moral universal, deve haver um acordo sobre as mínimas condições aceitáveis de respeito aos direitos humanos, um senso moral de responsabilidade pelo bem estar dos indivíduos, independente de sua localização. Todos os Estados têm, então, responsabilidade na proteção das pessoas em perigo e deve crescer o consenso sobre a relativização da soberania na defesa dos direitos básicos das pessoas (BELLAMY, *In*: BELLAMY, 2009).

Em suma, até o momento apresentamos duas concepções distintas sobre a possibilidade de ordenamento dos indivíduos em sociedades civis: enquanto Hobbes pressupõe a necessidade de um Estado absolutista, Kant explora a imprescindibilidade de um Estado liberal, garantidor das liberdades e direitos individuais, que consiga possibilitar, através das dissensões e discórdia entre os homens, sua progressiva evolução da organização humana, amparada em dispositivos jurídicos e racionais.

No que diz respeito ao sistema internacional, a primeira corrente percebe as relações entre os Estados semelhantes às relações entre os indivíduos no estado de natureza hobbesiano: anárquicas, conflituosas, com poucas possibilidades de cooperação e respeito a normas e regras. Em oposição a esta ideia a segunda corrente prevê que as relações interestatais evoluirão, da mesma forma que as relações humanas, propiciando a formação de uma comunidade de Estados, pautada pelo direito internacional.

Neste contexto, a corrente Grociana, racionalista ou internacionalista, apresenta uma terceira via, uma outra forma de compreensão das relações anárquicas entre os Estados. Enquanto atores centrais das relações internacionais, os Estados têm objetivos e estratégias particulares, que podem ser incompatíveis, mas seus conflitos são limitados por regras e instituições comuns. Além de coexistirem em relativo equilíbrio, os Estados também cooperam, visto que atentam não apenas às regras de prudência e conveniência, mas também às leis e à moralidade. Formam, assim, a sociedade internacional, cujas relações são baseadas em um conjunto comum de regras e instituições norteadas pelos valores e interesses compartilhados por eles. Os líderes estatais tendem a obedecer tais regras sob pena de colocar em risco a própria existência deste arranjo (BULL, 2002; BELLAMY, *In*: BELLAMY, 2009).

Esta sociedade é formada por impulsos e interesses contraditórios, por um conjunto de pressões sociais que se utilizam de diferentes mecanismos para se impor, e convivem em tensão umas com as outras. Tais pressões são políticas, são manifestações de poder e por isso promovem o interesse de grupos específicos, ainda que revestidos da retórica do “bem comum”. As normas que derivam desses mecanismos, embora beneficiem interesses de determinados grupos, são importantes para o funcionamento da sociedade para reforçar a confiança entre os atores, pois possibilitam que haja uma expectativa nos comportamentos, considerando que seu não cumprimento deve acarretar custos. Quer por sofrerem sanções, ou por causa do impacto na credibilidade dos contraventores, estes custos oriundos do descumprimento das normas devem ser incluídos nas análises para definir os posicionamentos de cada Estado (CRAVINHO, 2008).

A sistematização do pensamento ocidental nestas três tradições é de grande valia, e uma das maiores contribuições da escola inglesa para as relações internacionais é a compreensão de que uma análise adequada da política internacional deve levar em conta a existência dos três cenários propostos, a depender do objeto de estudo em questão (BELLAMY, *In*: BELLAMY, 2009).

De acordo com Bull (2002), o sistema internacional moderno apresenta elementos das três tradições inicialmente abordadas: a guerra e disputa pelo poder entre os Estados, embora não seja possível identificar nele o estado da natureza de Hobbes, pois os Estados mantêm relações ordenadas entre si, notadamente no âmbito comercial, e existem noções mundialmente difundidas sobre o que é considerado certo ou errado na conduta internacional. Percebe-se o crescimento da ideia de transnacionalidade, através de grupos de indivíduos e mesmo empresas que ultrapassam os limites estatais, ainda que não haja evidências suficientes de uma comunidade dos indivíduos superando o sistema de Estados. E, por fim, a coexistência e cooperação entre os Estados, que divide espaço com as guerras, os conflitos e demonstrações de solidariedade transnacionais. Percebe-se assim que, a depender do contexto analisado, um destes elementos se sobressai aos outros.

1.1 A sociedade internacional de Bull

Uma abordagem mais detalhada da sociedade internacional proposta por Bull se faz necessária para entender como esta teoria é pertinente para tratarmos do nosso objeto de estudo. De acordo com o autor, tal sociedade se estabelece a partir de três objetivos primários: sua própria preservação, a independência dos Estados e a manutenção da paz. Deste modo, os Estados garantem sua primazia como atores internacionais, ainda que sejam reconhecidas as grandes diferenças na distribuição de poder entre eles, bem como a crescente presença e influência de atores não-estatais. Reforçam também a relevância de sua soberania interna e externa, e a noção da guerra como uma situação de exceção.

Além disso, Bull (2002) aponta também os objetivos elementares das sociedades em geral, quais sejam: a vida (no caso dos Estados a sua independência e a limitação da violência, considerando as normas de que o Estado tem o monopólio do uso legítimo da força, que as guerras precisam ser limitadas e atender a uma causa justa), a propriedade (soberania estatal), e o cumprimento das promessas (traduzido no princípio do *pacta sunt servanda*, de que os acordos devem ser cumpridos).

Tais objetivos são alcançados através do senso de interesses comuns, das regras e das instituições, mecanismos que possibilitam a manutenção da ordem na sociedade internacional. É necessário haver interesse comum nos objetivos elementares da vida social, ainda que tal interesse advenha mais do temor da violência irrestrita ou de um cálculo racional do que de um sentido de comunidade de valores.

As regras, definidas como “princípios gerais imperativos que prescrevem comportamentos” (BULL, 2002, p. 66), estabelecem condutas a serem orientadas para atingir os objetivos elementares. Conforme já destacado anteriormente, podem servir a interesses específicos de grupos dominantes, mas, de forma geral, atendem em algum grau aos interesses da coletividade. Além disso, não é extremamente necessário que todas as regras sejam sempre cumpridas, mas elas devem ser um importante fator de cálculo caso algum Estado planeje violá-las, pois seu não cumprimento deve acarretar algum tipo de custo.

As instituições, por sua vez, são definidas pelo autor como “conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns” (BULL, 2002, p. 88), não são necessariamente organizações ou mecanismos administrativos. Bull considera que os Estados, os mecanismos do equilíbrio de poder, o direito internacional, a diplomacia, as grandes potências e as guerras são todos exemplos de instituições. São elas que promovem o *framework* necessário para o cumprimento das regras, simbolizando própria existência da sociedade internacional e o esforço para garantir sua existência.

No que diz respeito às guerras, lembra-se que a manutenção da paz é um dos objetivos elementares da sociedade internacional, tendo sido traduzida em normas de coexistência, notadamente quanto à justificativa do uso da força e limitações para tanto. Ainda que tais normas não sejam sempre seguidas, é importante salientar que tais instrumentos servem para prescrever condutas, e não reproduzir os comportamentos dos Estados. Além disso, embora muitas vezes as justificativas utilizadas sirvam como pretexto para realização de outros objetivos, o próprio fato de o Estado demonstrar a necessidade de justificar suas ações comprova o reconhecimento de que deve aos outros explicações em termos de regras aceitáveis (BULL, 2002). Ou, como aponta Walzer (2003), as noções sobre a conduta correta são notavelmente persistentes, ainda que não ocorram em um contexto de visões de mundo de ideais elevados.

A sustentabilidade da sociedade internacional depende da internacionalização das normas por seus membros, considerando que estas são moldadas com o intuito de manter a organização social em questão. Não é imprescindível que haja aceitação unânime dos membros, mas um consenso entre a maioria é necessário para manter a legitimidade.

Geralmente cabe aos Estados mais poderosos — que são também os mais beneficiados com a manutenção da distribuição do poder global — garantir sua implementação (MORRIS *In*: BELLAMY, 2009).

Entretanto, a sociedade internacional não é estática, o que se reflete nas adaptações dos objetivos e valores da sociedade ao longo do tempo, modificando até mesmo o padrão de relações entre os membros e os critérios necessários para a associação à sociedade. No período da Guerra Fria, por exemplo, cada polo se utilizava da hegemonia regional em suas respectivas áreas de influência para controlar os modelos de organização doméstica mais adequados aos seus interesses (BELLAMY, *In*: BELLAMY, 2009).

Com o fim do embate e o triunfo da democracia liberal observou-se um crescente esforço para garantir a propagação de tais valores como requisito para a integração à sociedade. Não obstante, faz-se necessário salientar que iniciativas de modificação de regras, ainda que oriundas dos mais poderosos, são limitadas pelo apoio que conseguem angariar para a causa e pela necessidade de percepção de que tais mudanças ocorrem a favor da sociedade - e não à revelia desta. Neste sentido, questiona-se a plausibilidade da adoção de uma agenda intervencionista visando garantir a implementação de valores considerados comuns, como os direitos humanos ou a boa governança, e os riscos que tais proposições acarretam à própria existência da sociedade (MORRIS *In*: BELLAMY, 2009).

Estes questionamentos são o mote para o clássico debate entre soberania e defesa de princípios morais. Pluralismo e solidarismo são denominações que podem ser usadas para tratar destas duas correntes de pensamento sobre as normas fundamentais da sociedade internacional. Para os pluralistas, é inconcebível a transgressão dos princípios da soberania e da não intervenção, pois cada Estado, enquanto comunidade política autônoma, tem suas próprias concepções e contextos culturais específicos. Tais concepções não são necessariamente compatíveis com os preceitos defendidos por terceiros e por isso a ideia de uma moral comum a todos é uma forma de imposição de uma visão particular de certo e errado, que põe em risco a ordem internacional. A própria ideia de intervenção humanitária seria moralmente questionável, pois a responsabilidade sobre os cidadãos é precípua de cada Estado (SUGANAMI *In*: BELLAMY, 2009).

Os solidaristas defendem que em determinadas questões deve haver uma concordância, ainda que baseada em valores morais, para a definição de uma base mínima de padrões aceitáveis. É importante para a sociedade internacional desenvolver seu compromisso ético e fortalecer a segurança humana. Desta forma, é dever da sociedade internacional manter tais critérios, atentando para o desenvolvimento e cumprimento das leis internacionais. Por

este motivo, seria aceitável uma intervenção baseada na defesa dos direitos humanos da população afetada, inclusive com a possibilidade de uso da força pelos interventores (SUGANAMI *In*: BELLAMY, 2009).

Sobre este assunto Bellamy (*In*: BELLAMY, 2009) ressalta ainda que o posicionamento solidarista não se dá apenas no tocante à defesa dos direitos humanos, mas que uma sociedade solidarista é toda aquela que operacionaliza seus processos para atingir objetivos específicos. O autor diferencia ainda o solidarismo consensual do coercitivo. No primeiro caso, os valores seriam compartilhados espontaneamente por todos os membros, pois estariam de acordo com seus próprios códigos culturais e políticos, e no segundo as ideias comuns seriam impostas pela ameaça ou uso de sanções.

Cabe aqui ressaltar que, em termos práticos, é difícil traçar uma linha exata entre os dois tipos de solidarismo. Observe-se o exemplo da Organização das Nações Unidas, entidade cuja associação é voluntária, e conta com a presença de todos os Estados do mundo: criada ao fim da Segunda Guerra Mundial, a organização ainda hoje reflete em sua instância decisória a organização dos vencedores, com ênfase para a influência dos Estados Unidos, e propaga valores “universais” baseados na democracia liberal, ideologia exitosa ao final da Guerra Fria. Em determinadas situações o organismo emite apenas recomendações direcionadas aos participantes, em outros, faz uso de sanções e outras medidas coercitivas.

1.2 Críticas e potencialidades da abordagem baseada na Sociedade Internacional

Uma das principais críticas direcionadas à Escola Inglesa se refere à falha em seu poder explicativo, no que diz respeito a identificar os mecanismos responsáveis pela cooperação entre os Estados para formação da sociedade internacional, ou as causas que levam a mudanças na organização social. Enquanto teoria normativa, por outro lado, a Escola tem reconhecidamente um valor importante para o estudo das relações internacionais. Além disso, consegue com sucesso englobar a abordagem histórica à análise da política mundial, reforçando a importância das ações e decisões de cada ator, em detrimento de um modelo pré-definido de interações, facilitando a compreensão da história mundial (SUGANAMI *In*: BELLAMY, 2009).

O autor comenta ainda que ao sistematizar as três grandes tradições do estudo das relações internacionais e defender a complementariedade de todas elas, Wight e Bull rompem com a dicotomia realismo x idealismo e proporcionam uma análise mais completa das complexas relações políticas internacionais, permitindo um raciocínio amplo englobando uma

pluralidade de fatores, em detrimento de uma consideração mais tradicional do tipo “apenas uma resposta correta” (SUGANAMI *In*: BELLAMY, 2009).

Bellamy (*In*: BELLAMY, 2009), por sua vez, destaca a contribuição da Escola para um reconhecimento da racionalidade crescente da política, excluindo o dogma da inevitabilidade eterna do conflito, sem desconsiderar que, mesmo em um mundo normativo, há a possibilidade concreta das condições deteriorarem, gerando guerras. Ao destacar a constante dinâmica entre anarquia e hierarquia, a Escola Inglesa interpreta a realidade mundial baseada nos valores e interesses históricos, e não nas forças globais imutáveis defendidas pelos neorrealistas e neoliberais.

Um questionamento recorrente diz respeito à suposta neutralidade dos valores culturais inerentes à sociedade internacional atual. Reconhecidamente há a predominância dos valores ocidentais, difundidos mundialmente não apenas pela maior proximidade proporcionada pelos avanços tecnológicos e a diminuição da distância — ao menos temporal — entre os lugares, como também notadamente pelo emprego de meios coercitivos. O próprio Bull reconhece que é necessário que a “cultura cosmopolita” absorva elementos não ocidentais em maior escala, acomodando as demandas do então chamado terceiro mundo, para que a sociedade internacional possa continuar a se expandir (SUGANAMI *In*: BELLAMY, 2009).

Além disso, a problemática do uso da força continua atual, principalmente considerando a possibilidade de intervenções assentadas em ideias de “certo e errado” que são, para alguns, estritamente culturais. Bellamy (2009) questiona, assim, como tratar de ideias incompatíveis sobre justiça em um cenário no qual quanto mais poder adquire um Estado, mais parece desejar propagar a universalidade de suas concepções de moral, ainda que coercitivamente. O próprio autor responde seu questionamento lembrando que as normas internacionais não são infinitamente elásticas, e até mesmo os mais poderosos são constrangidos por elas — por isso que os Estados Unidos, por exemplo, comumente justificam suas ações controversas em termos do direito internacional, à semelhança do que afirma Bull ao tratar da importância e da limitação do papel das normas na sociedade internacional.

1.3 Das sociedades internacionais e normas sobre uso da força

A sociedade internacional atual não é o único exemplo de sociedades internacionais ao longo da história. Tais organizações sociais datam de ao menos 5000 anos atrás, de forma que até mesmo os antigos impérios do oriente podem assim ser considerados, apesar das

variações de valores, normas, interesses, instituições e sistemas políticos. No caso europeu, o processo de expansão da sociedade foi iniciado apenas no século XIX. A partir de então a sociedade europeia iniciou a promoção de dois sistemas de relações extremamente diferentes: o relacionamento entre seus próprios Estados, e entre estes e suas colônias. Apenas após a Segunda Guerra mundial os países da África, Ásia e América Latina puderam iniciar seu pleito por reformas nas regras e convenções internacionais (LITTLE, 2009).

Apesar das diferenças organizacionais, a limitação do uso da força tem se mostrado uma preocupação primordial de todas as sociedades internacionais. Desde 1000 a.C., podemos observar registros de normas costumeiras para limitar os conflitos armados, o chamado *jus ad bellum*, ou o direito à guerra. Atualmente, com a proibição do uso da força oriunda da Carta da ONU tais normas não possuem mais aplicabilidade prática. O *jus in bello*, por sua vez, trata das práticas de guerra, sendo contemporaneamente chamado de Direito Internacional Humanitário (DIH), com normas ainda em vigor (BIERRENBACH, 2011).

A teoria da guerra justa é outro exemplo de tentativa de normatizar os motivos considerados justificáveis para iniciar um conflito, bem como limitar a proporcionalidade das ações empregadas. Ainda assim, autores como Walzer (2003), defendem a teoria de que uma guerra justificável está a serviço dos poderosos, pois são os que têm poder de fazer a guerra os mesmos que a descrevem como justa, utilizando-se das normas em vigência ou iniciando uma tentativa de adaptação destas.

Seguindo o mesmo raciocínio, as intervenções humanitárias também são assunto controverso. Michael Walzer, em seu livro “Guerras Justas e Injustas” (2003), recorda o princípio de que os Estados não devem jamais interferir nos assuntos internos dos outros, para depois apresentar três situações nas quais esta regra estaria suspensa: em guerras de libertação nacional, em casos de contra intervenção (quando as fronteiras já tiverem sido violadas por uma outra potência estrangeira), e em casos de violações terríveis dos direitos humanos, notadamente casos de escravidão ou massacre.

Apesar de defender tais possibilidades de intervenção, o autor reconhece que não há na história um exemplo de intervenção com propósito exclusivamente humanitário, pois sempre há outros interesses envolvidos por parte do país que assume a posição de interventor. Ele reforça, entretanto, que um Estado que decide intervir em prol de um povo oprimido tem que defender os interesses desse povo, e jamais pode reivindicar legitimamente quaisquer prerrogativas políticas para si mesmo. Weiss (*et al* 2010) também defendem o mesmo ponto de vista, quando lembra que os motivos que levam às intervenções humanitárias são sempre mistos, conjugam o cálculo do interesse nacional à justificativa de defesa dos direitos humanos.

Bull, por sua vez, nota que as intervenções humanitárias podem ocorrer apenas nos casos em que o interventor é consideravelmente mais forte do que o Estado que receberá a intervenção. Por isso os países periféricos enxergam as justificativas humanitárias com desconfiança, e reforçam a defesa da soberania e independência estatal (BIERRENBACH, 2011). O debate entre a defesa da soberania e a defesa dos direitos humanos exemplifica muito bem o embate entre os pluralistas e solidaristas das relações internacionais.

1.4 A Organização das Nações Unidas: retrato da sociedade internacional atual

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial a ONU tem se mostrado um exemplo da existência e relevância da sociedade internacional. Até mesmo as críticas e desafios direcionados a este tipo de arranjo podem ser aplicados à Organização.

Analisando a Carta das Nações Unidas percebe-se o caráter intencional da associação, destinada primordialmente a evitar novos episódios de guerras globais. No preâmbulo, os povos das nações unidas resolvem:

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, e a estabelecer condições sobre as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (ONU, 1945, p. 3).

Para tanto, deve ser empregado um mecanismo internacional para promoção do progresso de todos os povos, ressaltando que a força armada não será usada a não ser no interesse comum.

Dentre os propósitos e princípios da Organização, destacam-se a ação coletiva para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, o desenvolvimento de relações amistosas, a cooperação internacional, a igualdade de todos os membros, a solução pacífica de controvérsias e a ação destinada a garantir que os Estados não-membros atentem a tais princípios, embora curiosamente este dispositivo seja seguido daquele que reitera o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos.

A Carta define também os principais órgãos do sistema ONU, que por sua vez se ramificam em diversas agências especializadas. Atentaremos mais detalhadamente aos dois órgãos principais: a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança.

A primeira é composta por todos os membros, com igual poder de voto. Todos os assuntos pertinentes aos objetivos da Carta podem ser discutidos nesse fórum, de onde

emanam recomendações aos Estados Membros ou a outros órgãos. Entretanto, caso o Conselho de Segurança esteja analisando alguma situação, é vedado à Assembleia fazê-lo. As decisões desse órgão são tomadas a partir de maioria simples, para assuntos gerais, e maioria de 2/3 para questões consideradas importantes — dentre as quais destacamos aquelas relativas à manutenção da paz e segurança internacionais, à eleição dos membros não permanentes do CS, e à admissão, expulsão ou suspensão de novos membros.

O Conselho de Segurança, por sua vez, é composto por quinze membros, sendo cinco permanentes — Estados Unidos, Reino Unido, França, União Soviética (Rússia a partir do pós Guerra Fria) e China — e dez rotativos, eleitos para mandatos de dois anos, atendendo a critérios de representatividade regional. É esta a instância decisória máxima da ONU, que tem a atribuição de tratar de quaisquer questões relativas à manutenção da paz e estabilidade internacionais. Para tanto, este órgão tem a capacidade de emitir resoluções de cumprimento compulsório, caso estas sejam aprovadas por nove de seus membros, incluindo obrigatoriamente os cinco permanentes (P5) — exceto nas questões processuais, em que o voto de quaisquer nove membros é suficiente. Na prática, é este dispositivo que institui o poder de veto das potências permanentes, considerando que nenhuma decisão é levada a cabo à revelia de seus interesses.

Tais decisões, quando tratam de questões relativas à ameaça ou ruptura da paz, podem envolver medidas coercitivas de natureza econômica ou política, incluindo a interrupção de meios de comunicação e o rompimento das relações diplomáticas. Além disso, o artigo 42 prevê que nos casos em que o Conselho considerar que tais medidas seriam ou se demonstram inadequadas, pode se utilizar das forças armadas dos membros das Nações Unidas para tomar as ações julgadas necessárias para manter ou reestabelecer a paz e a segurança internacionais.

Observando a estrutura organizacional e normativa da ONU, os argumentos problematizadores da noção de valores compartilhados mais uma vez mostram-se pertinentes a esta discussão. Desde o início é possível questionar de que padrões culturais a noção de justiça presente na carta vem imbuída, principalmente considerando que o documento faz alusão a Estados inimigos — qualquer um dos que tenham sido, na Segunda Guerra Mundial, inimigo de um dos signatários — desobrigando inclusive estes últimos a obedecerem aos princípios da Organização nos casos de ações levadas a efeito em decorrência daquela guerra.

Embora a adesão seja voluntária, a ONU prevê uma série de mecanismos destinados a garantir a internalização de seus princípios, inclusive em questões essencialmente domésticas como educação e economia, de modo que, ao se associar, os Estados relativizam em algum grau

sua soberania. Mesmo com relação a Estados não signatários organização se reserva o direito de agir, quando considera que as ações destes interferem na estabilidade internacional. Ademais, o princípio da igualdade entre os membros não é completamente respeitado pela própria ONU, dada a diferenciação explícita e perene dos cinco membros permanentes, que são os únicos aos quais as medidas de imposição das normas não podem ser aplicadas.

Ao analisarmos as possibilidades de intervenções permitidas — ou não proibidas — pelo ordenamento normativo em vigor, percebe-se a acurácia da supracitada afirmação de Bull, segundo a qual tais eventos ocorrem apenas nos Estados mais fracos. Os membros permanentes, por exemplo, jamais serão alvo de intervenção autorizada pelo Conselho, dado que detém o poder de vetar tais iniciativas. Se, por outro lado, um destes países deseja empreender uma intervenção em um Estado de menor porte, os recursos normativos para evitar tal ação são o voto negativo de pelo menos um outro membro permanente, ou o concerto de nove, dos dez membros não permanentes. Além disso, em última instância, os Estados com capacidade para tanto podem agir à revelia do Conselho, como procederam a OTAN no Kosovo e a Rússia na Ucrânia.

Tal afirmação, entretanto, não significa que os Estados poderosos têm completa liberdade de ação sob a legitimação da ONU, principalmente com relação ao uso da força armada. Salvo em casos de guerras locais, o princípio da não agressão é amplamente seguido pela maioria dos Estados, e os únicos casos de autorização do Conselho neste sentido se referem a intervenções justificadas pela defesa dos direitos humanos.

1.5 Das operações de paz da ONU

Atualmente uma das principais incumbências do Conselho de Segurança é o estabelecimento das missões de paz, ainda que este mecanismo não esteja formalmente previsto no documento basilar da ONU. Tais operações têm sido desenvolvidas em bases *ad hoc*, como resposta a conflitos específicos, e envolvem o envio de pessoal civil e militar para os locais afetados, na tentativa de controlar e resolver conflitos iminentes ou em andamento (WEISS *et al*, 2010).

A primeira empreitada deste tipo data de 1948, criada com o objetivo de verificar as linhas de armistício no Oriente Médio, seguido da ação na Guerra das Coreias em 1950, e na crise de Suez em 1956. Este último caso marca o início do uso de forças militares organizadas sob os auspícios da ONU, com a ação da I Força de Urgência das Nações Unidas - FUNUI

(DAILLIER; DINH; PELLET, 2003; MIALI; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005; WEISS *et al*, 2010).

Inicialmente estas operações desempenhavam atividades limitadas, centradas basicamente nas funções de monitoramento e supervisão do cessar fogo, funcionando como um tampão para reestabelecer as negociações entre as partes. Sua atuação era pautada pelos princípios do consentimento das partes envolvidas, o não uso da força — exceto em legítima defesa, a neutralidade e imparcialidade dos interventores, o apoio do Conselho de Segurança como legitimador da intervenção, um mandato claro e realizável, e a disposição dos países contribuintes no envio de força militar e financiamento (ANNAN, 2013; DAILLIER; DINH; PELLET, 2003; MIALI; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005; WEISS *et al*, 2010).

Weiss (*et al*, 2010) reforçam ainda a importância de tais princípios para o sucesso das missões: o consentimento das partes evita o impasse oriundo da disputa de poder entre as grandes potências, enquanto a imparcialidade e neutralidade dos interventores, aliadas à publicidade e clareza dos mandatos seriam essenciais para angariar o apoio e evitar suspeitas da população local. Nesta mesma lógica, seria prudente evitar a participação ativa das grandes potências através do envio de tropas, dificultando assim sua interferência em assuntos sensíveis e possíveis problemas com percepção de neutralidade dos atores. Além disso, os países que contribuem com soldados devem ter ciência e assumir os riscos inerentes a este tipo de operação, ao mesmo tempo em que é imprescindível a elaboração cuidadosa de um plano de retirada. Muitas vezes o fim das missões cria um vácuo de governança que pode ter sérias consequências para a instabilidade da região.

Até o ano de 1988 foram iniciadas 18 operações de paz, um número pequeno considerando um período de 40 anos, mas razoável notando que a implementação de tais missões dependia de um acordo entre os Estados Unidos e a União Soviética (WEISS *et al*, 2010). Poucas foram as ocasiões em que o poder de veto não foi utilizado, quando nenhuma das superpotências calculou como ameaça uma intervenção da ONU em suas áreas de influência.

Continuando a análise quantitativa, Annan (2013) aponta que a partir daí, em apenas três anos dez novas operações foram aprovadas, sublinhando a importância do fim do impasse das potências nucleares para as atividades da Organização. Este crescimento ocorreu em virtude de diversos fatores, dentre os quais destacamos: a diminuição do antagonismo entre tais países; o aumento do número de Estados e dos conflitos internacionais — em decorrência do desmembramento da União Soviética e de outros países de sua área de influência, a exemplo da Iugoslávia e Tchecoslováquia; e as dificuldades e disputas internas decorrentes do início de suas existências políticas.

Annan (2013) aponta ainda outro fator contribuinte para o aumento de missões coordenadas pela ONU: a operação Tempestade no Deserto, direcionada para encerrar a ocupação do Kuwait pelo Iraque desde 1990. O sucesso da operação evidenciou a capacidade das Nações Unidas enquanto mantenedora da justiça e paz internacionais, e que seu fortalecimento era benéfico para todos os membros permanentes. Para os Estados Unidos, era o mecanismo mais adequado para se manter enquanto poder hegemônico ao invés de dominante e assim desenvolver suas estratégias embasadas na cooperação, menos custosa e desgastante do que a coerção. Para os demais, representava a possibilidade de manter a proeminência internacional enquanto buscavam a recuperação econômica, política e militar (WEISS *et al*, 2010).

Sobre a ação no Kuwait Weiss (*et al*, 2010) afirmam ainda que, apesar de ter atingido seu objetivo principal, foi controversa, principalmente com relação aos danos causados aos iraquianos, com grande número de mortes de soldados e civis, enquanto os interventores contabilizaram poucas baixas. Outro questionamento diz respeito à rapidez com que as sanções não coercitivas foram superadas pela autorização ao uso de todos os meios necessários para reverter a invasão — um período de apenas três meses. Além disso, existe a percepção generalizada de que os Estados Unidos utilizam a retórica da ONU para atingir seus objetivos específicos.

Outrossim, faz-se relevante ressaltar a tendência iniciada neste período, que se faz presente até os dias de hoje: o crescimento de conflitos intraestatais, em detrimento dos conflitos entre os Estados. As dificuldades enfrentadas pelos nascentes países europeus, aliadas à eclosão de graves crises nos países mais pobres — especialmente na África, cada vez mais se apresentavam como ameaças ao equilíbrio, estabilidade e segurança do sistema internacional.

Neste contexto, o então Secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali, elaborou um documento intitulado “*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*” (1992), no qual chamou a atenção dos membros para as ameaças oriundas da violência interna espalhada por tantos países, propondo recomendações para fortalecer as capacidades da Organização quanto às atividades supracitadas, visando manter a credibilidade da instituição.

A proposta reconheceu que as causas mais profundas dos conflitos devem ser combatidas através do respeito aos direitos humanos e da promoção do desenvolvimento econômico e social. Para tanto, Boutros-Ghali reforça a necessidade trabalho conjunto entre os Estados — junto com agências da ONU, Organizações Regionais e Organizações Não Governamentais — lembrando que não só o final da Guerra Fria, mas também a

redemocratização de diversos países contribuem para a melhor fluidez dos esforços internacionais.

Ainda assim, o documento reconhece as dificuldades enfrentadas pelos países recém-independentes, a grande diversidade — étnica, linguística, cultural, religiosa — os desafios sociais impostos pela pobreza e a importância da defesa e respeito à soberania estatal. Destaca a importância de ações contínuas no âmbito da diplomacia preventiva — a identificação precoce de conflitos em potencial, do *peacemaking* — nos casos em que as hostilidades estejam em andamento, do *peacekeeping* para manter os compromissos assumidos pelas partes, do *peacebuilding* para reconstruir as instituições e infraestruturas, e da preocupação contínua em tratar das raízes dos conflitos (BOUTROS-GHALI, 1992).

Como medidas de prevenção, Boutros-Ghali considera não apenas as medidas de construção e fortalecimento de confiança, como também as estratégias para reconhecimento e averiguação da situação em locais na iminência de crises, *early warnings* e até mesmo o envio de forças preventivas, com a devida autorização dos Estados envolvidos.

Quanto às técnicas de *peacemaking*, destacam-se a mediação e negociação, as sanções e a assistência para melhorar as condições que levaram ao conflito. Nesta seção é reforçada a possibilidade de uso da força autorizado pelo CS, conforme o capítulo VII da Carta — embora não seja abordada explicitamente a dispensabilidade do consentimento das partes. Não obstante, o então Secretário Geral sugere a utilização de forças de *peace enforcement*, mais bem equipadas do que aquelas de *peacemaking* e *peacekeeping*, para impor a paz nas situações em que o Conselho julgar necessário.

Na seção seguinte, ao tratar do *peacekeeping*, Boutros-Ghali reconhece a impossibilidade de separação absoluta entre as duas categorias. Ressalta, também, a crescente demanda por operações deste tipo, e a necessidade de aumentar os esforços para capacitação de pessoal, promoção de recursos e logística de *deployment* mais rápido e eficaz.

Por fim, a reconstrução pós-conflito é retratada como a finalização do processo de resolução de conflitos e, ao mesmo tempo, como importante etapa de prevenção de reincidência. Se a esta etapa não for direcionada a devida atenção e recursos, coloca-se em risco os empreendimentos das etapas anteriores.

O documento reitera a centralidade dos Estados neste processo, reforçando a importância de sua soberania. Entretanto, afirma que “the time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed” (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 4), sinalizando que os Estados têm algum grau de limitação de suas ações, e que seus líderes precisam desenvolver estratégias de boas governanças.

Na avaliação de Annan, o documento, ao sugerir a possibilidade de ação sem necessariamente contar com o consentimento das partes, representava a possível necessidade de usar a força para além da legítima defesa. Desse modo, aumentariam os riscos para os interventores, bem como os níveis de responsabilidade e comprometimento destes com o Conselho (ANNAN, 2013).

Os membros da ONU, entretanto, não pareciam estar prontos para assumir este tipo de compromisso, e as operações deste período continuavam regidas pelos mesmos princípios basilares. Contudo, dadas as diferenças conjunturais dos conflitos, os objetivos das missões foram gradativamente sendo ampliados, englobando não apenas tarefas militares de observação, supervisão e manutenção do cessar fogo, como também tarefas de cunho civil - como o reestabelecimento da ordem e respeito às leis, reconstrução da infraestrutura política e econômica e construção de instituições políticas democráticas (WEISS *et al*, 2010).

Conforme apontam Miall, Ramsbotham e Woodhouse (2005), as operações envolviam uma gama extensa e diversa de atores, desde as partes em conflito, tropas e agências de auxílio da ONU, Organizações Não Governamentais e entidades civis, ou seja, eram multilaterais. Dada a variedade de atores, é natural observar que tais missões eram também multidimensionais: as tropas da ONU representavam o componente militar, responsável por garantir e manter a segurança; as Organizações Não Governamentais e Organismos Internacionais atuavam como componentes civis, de forma a atender às necessidades básicas da população local; e à polícia civil cabia o papel de manter a ordem pública e auxiliar na restauração da lei. Além disso, as operações foram marcadas pela diversificação dos países contribuintes com tropas, envolvendo não apenas as grandes potências e países neutros, tradicionalmente já participantes de operações do tipo, mas também países da Ásia, como Bangladesh, Paquistão e Índia, e África, representada por Nigéria, Etiópia e Gana, configurando missões multinacionais e multiculturais.

A combinação entre uma abordagem robusta e países muitas vezes ainda mergulhados em conflitos levou a situações muito controversas, que afetaram severamente a imagem da instituição. Na Somália, por exemplo, as hostilidades entre os diferentes clãs — ainda que comungassem a mesma história, etnia, religiosidade, cultura e língua — na disputa pelo poder começaram a tomar maiores proporções no ano de 1991. Neste mesmo contexto, uma grave seca assolava o país, ameaçando cerca de 1/3 da população a perecer por causa da fome. A ONU se fez presente no conflito através de suas agências de auxílio humanitário, mas a violência exacerbada impedia a chegada da ajuda necessária e, não raro, os alimentos

enviados para aliviar os sofrimentos dos somalis eram interceptados (ANNAN, 2013; WEISS *et al*, 2010).

Posteriormente o conselho autorizou a criação da Operação das Nações Unidas na Somália - UNOSOM, composta apenas por observadores desarmados, para monitorar um acordo de cessar fogo obtido em março de 1992 e por tropas encarregadas de acompanhar o transporte de ajuda humanitária. Não obstante, prosseguiram as hostilidades, inclusive direcionadas aos trabalhadores de organizações humanitárias internacionalmente reconhecidas, como a Cruz Vermelha. Neste contexto, a Resolução de nº 794 autorizou o uso de todos os meios necessários para garantir a entrega de auxílio às pessoas afetadas. Neste caso, a força autorizada deveria ser direcionada não aos clãs em guerra, mas àqueles que impediam a chegada amparo. Os Estados Unidos assumiram o encargo de enviar tropas militares, com objetivo primário de criar as condições necessárias para viabilizar as ações humanitárias. Todavia, a ação das tropas estadunidenses se encerrou após o sucesso em levar itens de primeira necessidade para as regiões mais afetadas e de difícil acesso do país. Assim, em março de 1993 a responsabilidade internacional foi transferida para uma nova força da ONU, a UNOSOM II (ANNAN, 2013; WEISS *et al*, 2010).

Apesar do relativo sucesso em garantir a entrega da assistência internacional, os conflitos prosseguiram, e novamente o Conselho autorizou o uso da força armada, desta vez com o objetivo de garantir o desarmamento das facções e reestabelecer a ordem no país. Esta inovação nos objetivos e prerrogativas da missão encontrou grandes desafios práticos: a UNOSOM II se envolvia cada vez mais no conflito, muitas vezes com a percepção de ser mais uma parte deste, e fracassava em encerrar o ciclo de violência. Os vários episódios de ataques aos *peacekeepers*, notadamente o caso dos soldados americanos mortos enquanto as redes de televisão internacionais transmitiam as imagens, levaram à retirada dos soldados da Somália, e à crescente falta de apoio internacional a operações deste tipo (ANNAN, 2013). A negação de assistência por parte do Conselho contribuiu para a contínua degradação local, sendo que até os dias de hoje a Somália enfrenta graves problemas relativos à fome, saúde, violência e ausência de instituições capazes de promover os direitos básicos de seus cidadãos.

Neste mesmo período, Ruanda chamava a atenção internacional por causa da luta entre facções das etnias tutsi e hutu, que ameaçavam a estabilidade da região. A disputa entre o governo — predominantemente Hutu, a etnia majoritária — e a Frente Patriótica de Ruanda — FPR, de maioria Tutsi— era acompanhada pela França, com apoio da Bélgica e dos Estados Unidos. Neste contexto, um acordo de paz entre as partes foi negociado em meados de 1993, e em seguida, por influência francesa, foi estabelecida a Missão de Assistência das Nações

Unidas para Ruanda - UNAMIR. O clima de receio que dominava a sociedade internacional logo após o desastre na Somália contribuiu para que a missão de Ruanda fosse encarregada apenas de atividades tradicionais, como a supervisão do acordo. Ainda assim, houve dificuldade em angariar o apoio dos países para o envio de tropas e material da poio, fazendo com que a missão operasse com uma estrutura aquém do considerado essencial (ANNAN, 2013).

Quando, em abril de 1994, o presidente ruandês foi morto em uma emboscada, os conflitos se reiniciaram com uma violência exacerbada. Neste ínterim, o Conselho decidiu reduzir o efetivo da missão para pouco menos de 300 homens, em uma demonstração clara da indisposição dos Estados em assumir altos riscos por questões não consideradas estratégicas. As atrocidades continuaram, levando a um número recorde de refugiados na região, além de ultrapassar marca dos 200.000 mortos, o que possibilita a classificação do caso como genocídio (ANNAN, 2013).

Neste ponto faz-se necessário recordar que a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio definiu esta conduta como determinados “atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso” (BRASIL, 1952).

Desde 1948 os Estados Membros haviam se comprometido a prevenir e punir tais atrocidades. Não obstante, conforme evidenciam Weiss *et al* (2010), a UNAMIR atuava no país quando a matança se agravou, e não apenas não conseguiu impedir os crimes como foi retirada do local. Além disso, naquele período o Estado de Ruanda era membro não permanente do Conselho de Segurança e não foi chamado a dar explicações.

Sem embargo, por conta da crescente visibilidade o caso voltou a ser discutido no Conselho, que decidiu estabelecer a UNAMIR II, prevendo uma força de paz de mais de 5.000 soldados. Annan relata que solicitou o auxílio de mais de 100 governos no aparelhamento adequado da missão, sem sucesso no tocante ao envio de tropas, explicitando o descompasso entre as declarações públicas e a disposição de assumir riscos na tentativa de resolver tais problemas. No momento em que as forças da ONU chegaram a Ruanda, a FPR havia assumido o controle do país, sobrepujando as forças do governo e encerrando a guerra civil.

Neste interregno, as atrocidades na Bósnia também chamaram a atenção da comunidade internacional. Após o reconhecimento da independência do país, milícias e forças sérvias não oficiais iniciaram uma campanha de limpeza étnica contra populações não sérvias na região. Com o agravamento das atrocidades, incluindo a criação de campos de prisioneiros — e a disseminação de tais notícias — a opinião pública passou a pressionar os Estados a agirem para pôr fim ao sofrimento humano, que reativava as lembranças da ainda recente

Segunda Guerra Mundial. Desta forma, a Força de Proteção das Nações Unidas - UNPROFOR, criada inicialmente para supervisionar o armistício entre a Sérvia e a Croácia, direcionou seus esforços para garantir a chegada da ajuda humanitária. Foi autorizado inclusive o aprofundamento do uso da força armada para atingir tais objetivos. Ainda assim, a UNPROFOR deveria continuar obedecendo aos princípios de *peacekeeping* tradicionais da Organização (ANNAN, 2013).

Apesar de autorizadas, as tropas da UNPROFOR não tinham capacidades reais de utilizar a força em maior escala, demonstrando o grande abismo existente entre as resoluções do Conselho, a disposição de executá-las e os meios disponíveis para tanto. Ações militares e humanitárias, ainda que auxiliem centenas de pessoas, têm função apenas paliativa. O mesmo pode ser dito sobre a assistência prestada aos refugiados na ocasião: apesar de salvar vidas, auxiliou também os objetivos de limpeza étnica na região, porque findou por cooperar com o movimento forçado da população (WEISS *et al*, 2010).

Apenas em 1995 uma série de fatores convergiu para modificar o posicionamento dos Estados, levando a comunidade internacional à ação. A execução sumária de milhares de homens e meninos na Srebrenica — uma área declarada como segura pela ONU— a queda da zona de segurança de Zepas, o ataque em um mercado onde pessoas buscavam alimentos básicos, aliados ao estabelecimento de uma Força de Reação Rápida por países europeus, e à possibilidade de uso de força aérea pela OTAN em apoio à UNPROFOR iniciaram uma ofensiva que gradativamente minou as forças invasoras, encerrando a guerra da Bósnia após três anos de diversas demonstrações de violência contra civis (ANNAN, 2013; WEISS *et al*, 2010).

Ao relatar estes casos, Annan (2013) reconheceu os obstáculos impostos pela própria estrutura da Organização, notadamente quanto à dificuldade para angariar recursos — principalmente forças armadas— e aos entraves causados pelas divergências entre os membros permanentes sobre estratégias políticas e operacionais relativas à implementação das operações.

Admitir os problemas não significa menosprezar a importância de tais operações, de forma que ao assumir o cargo de Secretário Geral, em 1998, Kofi Annan se dedicou à elaboração de estratégias para melhorar a credibilidade, a legitimidade e as possibilidades de sucesso destes instrumentos. Segundo ele, seu maior desafio neste sentido era “criar um novo entendimento sobre a legitimidade e a necessidade de intervenção diante de violações graves dos direitos humanos” (ANNAN, 2013, p. 108).

Quando de sua posse, mais uma vez os Balcãs se apresentavam como fonte de instabilidade no cenário internacional. Desta vez o problema ocorria no Kosovo, província

sérvia de maioria étnica albanesa, onde forças sérvias enfrentavam milícias pró-independência.

Nesta conjuntura, Slobodan Milosevic iniciou uma campanha de limpeza étnica na região. Em meados de 1998 cerca de 10% da população da província havia se tornado refugiada. Annan recorda seu posicionamento na ONU, em que diversas vezes defendeu a necessidade de antepor a prerrogativa de defesa da vida das pessoas em face de graves e sistemáticas violações de seus direitos ao respeito ao princípio de não interferência nos assuntos internos dos Estados soberanos. Em suas palavras: “as Nações Unidas, acreditava eu, precisavam defender os direitos da pessoa de forma tão resoluta quanto os direitos dos Estados” (ANNAN, 2013, p. 119).

Outra ocasião, em uma conferência da OTAN sobre o caso, propôs a intensificação do uso de meios diplomáticos aliados a uma ameaça real de uso da força. Caso necessário, a ação militar deveria conjugar eficácia e legitimidade. Aos membros do Tratado do Atlântico Norte, Annan afirmou:

Todas as nossas declarações de arrependimento, todas as nossas expressões da determinação de nunca mais permitir outra Bósnia, toda a nossa esperança de um futuro pacífico para os Balcãs, seriam um deboche cruel se permitíssemos que o Kosovo se transformasse em outro campo de extermínio (ANNAN, 2013, p. 120).

Apesar da proatividade de Annan na elaboração de uma resposta robusta ao comportamento Sérvio, o Conselho de Segurança foi incapaz de promovê-la por causa do bloqueio russo a tais iniciativas⁴.

Sem a autorização do Conselho, nenhuma ação militar contra a Sérvia seria legalizada. Contudo, em março de 1999 a OTAN iniciou uma série de bombardeios aéreos na região. Ao contrário do esperado, a reação inicial sérvia foi de endurecer os ataques aos kosovares, agravando ainda mais o sofrimento local. Foram necessários três meses de ações da OTAN para Milosevic negociar o fim das hostilidades (WEISS *et al*, 2010).

Posteriormente, o presidente foi denunciado ao Tribunal Penal Internacional por crimes contra a humanidade, e a ONU estabeleceu a *United Nations Interim Administration*

⁴ Sérvia e Rússia mantêm relações de muita proximidade, notadamente pelos laços étnicos entre os povos Eslavos. Historicamente a Rússia adota uma postura protecionista com relação a Sérvia, a exemplo do ocorrido às vésperas da Primeira Guerra Mundial: após ser responsabilizada pelo assassinato do herdeiro austríaco Franz Ferdinand, a Sérvia foi alvo de fortes pressões por parte da Áustria-Hungria, que rompeu suas relações diplomáticas e declarou o estado de guerra. Esta ação foi o estopim para que a Rússia declarasse guerra à Áustria, em defesa da Sérvia (BURNS; LERNER; MEACHAM, 2001). Na questão do Kosovo, não se faz necessário o recurso à guerra pois a negativa russa perante o Conselho de Segurança é suficiente para impedir que as Nações Unidas ajam contra a Sérvia.

Mission in Kosovo - UNMIK, com os objetivos principais de exercer a autoridade administrativa e promover a reconstrução local⁵.

Este caso exemplifica a dificuldade de compreender e tratar adequadamente dilemas como a defesa dos direitos humanos *versus* soberania, e integridade territorial *versus* autodeterminação dos povos. Princípios básicos, que *a priori* não são hierarquicamente diferenciados, diversas vezes se tornam antagônicos. Na situação do Kosovo a intervenção ocorreu sem a requerida autorização do Conselho, e apesar de ter justificativas legítimas, se tratou de uma ação ilegal. Porém, se por um lado o resultado inicial dos bombardeios foi um notório agravamento das condições já deterioradas da população local, por outro, após o período crítico ocorreu de fato o encerramento da campanha de limpeza étnica, e o objetivo humanitário foi cumprido.

Ainda em 1999, em resposta à crise do Timor Leste, a comunidade internacional logrou implementar, no âmbito do Conselho de Segurança, uma operação de paz baseada no capítulo VII da Carta. Colônia portuguesa pouco valorizada, em 1975 o Timor Leste foi invadido pela Indonésia. Por quase vinte anos a anexação ilegítima do Timor se manteve ausente da pauta do CS, apesar da violência constante e sistemática aplicada contra a população. Em 1991, após o cancelamento de uma esperada visita de representantes portugueses seguiu-se uma onda de protestos cuja repressão levou à morte de um estudante, enquanto se abrigava em uma igreja. Por ocasião do enterro do jovem, centenas de timorenses se reuniram, e tropas indonésias abriram fogo contra os civis. O saldo oficial da investida foi de 271 mortos, 382 feridos e 250 desaparecidos (CUNHA, 2001).

A partir de então o Timor retornou à agenda da ONU, em 1999, a organização, Portugal e Indonésia celebraram os Tratados de Nova York, que previam a realização de um referendo de consulta à população sobre a preferência pela independência ou autonomia especial perante a Indonésia. Após o resultado favorável à independência, a Indonésia mais uma vez recorreu à violência contra os timorenses, levando finalmente à criação da *International Force in East Timor* - INTERFET, que conseguiu diminuir as tensões a ponto de tornar possível a retomada das negociações e posterior estabelecimento de missões de reconstrução do país (CUNHA, 2001).

⁵Até junho de 2015, data do escrito, esta missão continua em operação, embora a região ainda apresente sérios problemas ligados à violência étnica - a minoria sérvia agora é a vítima - e a questões sociais como desemprego e comércio sexual (WEISS *et al*, 2010). Weiss *et al* elucidam ainda a situação jurídica peculiar do Kosovo, que teve sua declaração unilateral de independência reconhecida apenas por 48 países (incluídos aí os da União Europeia e os Estados Unidos), e atualmente tem sua contenda tratada pela Corte Internacional de Justiça.

A intervenção no Timor difere do Kosovo por duas razões principais: emanou de uma resolução do CS e atentou para o princípio do consentimento das partes. Porém, ambas as situações são exemplos claros da possibilidade de organização da comunidade internacional para a implementação de operações mais incisivas, de grande capacidade militar, contra graves violações dos direitos humanos.

Neste contexto, uma série de documentos das Nações Unidas ensejou uma nova possibilidade de interpretar os princípios da organização, transformando gradativamente a natureza da sociedade, visando internalizar normas que realçassem o solidarismo internacional. Com este objetivo, Annan promoveu a publicação do documento *We the people, the role of the United Nations in the 21st Century*, conhecido como Relatório do Milênio, trazendo suas considerações sobre o papel das Nações Unidas no século XXI.

Dividido em sete seções (a saber: *New century, New challenges; Globalization and Governance; Freedom from Want; Freedom from Fear; Sustaining our Future; Renewing the United Nations; For consideration by the Summit*) o parecer aborda a globalização e os desafios enfrentados pela organização neste contexto como, por exemplo, a consciência da necessidade de uma melhor distribuição dos benefícios obtidos pela globalização, bem como de ações conjuntas entre Estados, entidades privadas e organizações transnacionais, para combater seus malefícios.

Os desafios econômicos e sociais também são objeto de análise, e é apontada a necessidade de iniciativas oriundas dos países mais desenvolvidos para auxiliar os países mais pobres a atingir níveis mais altos de desenvolvimento. Além disso, a manutenção dos recursos naturais e o fortalecimento das Nações Unidas, através de ações conjuntas com governos, ONGs e entidades privadas são outros temas abordados pelo relatório.

Deteremo-nos na análise apenas das seções três e quatro, respectivamente *freedom from want* e *freedom from fear*, pois são as de maior pertinência para nosso tema de estudo. Em *freedom from want* Annan trata da pobreza como raiz mais profunda das adversidades atuais, que agrava diversos outros problemas, deteriorando as condições necessárias a uma atmosfera de paz. Para combater tal desafio, a proposta é promover o crescimento sustentável, aliando políticas sociais efetivas ao ingresso na economia global. Desta forma, a educação é apontada como central para o desenvolvimento dos países.

No quarto tópico, *freedom from fear*, o foco é direcionado às diretrizes para a paz e segurança. Ao abordar a mudança na natureza dos conflitos, que eclodem com frequência cada vez maior no interior dos Estados, Annan defende a necessidade de tratar a segurança como um conceito centrado no indivíduo. Neste contexto as propostas do ponto anterior

devem ser os fundamentos das ações preventivas — que, por sua vez, são consideradas a maneira mais eficaz de garantir a paz e segurança internacionais — através da promoção de desenvolvimento econômico combinado com respeito aos direitos humanos e aos direitos das minorias; na proteção dos vulneráveis e no fortalecimento das operações de paz e dos programas de redução de armas, desde aquelas de pequeno porte até as armas nucleares.

Tais condutas têm por objetivo fortalecer as capacidades estatais, para que o gerenciamento de crises internas se torne eficaz, impedindo a transformação de crises em conflitos violentos. Apesar de mais baratas do que as iniciativas de contenção e reconstrução, há uma dificuldade em angariar recursos para a prevenção porque seus benefícios não são palpáveis: se as ações forem eficazes, conflitos não eclodem (ANNAN, 2000).

Quando a prevenção falha e os conflitos tomam grandes proporções, a comunidade internacional tende a intervir, seja através de iniciativas diplomáticas, mediação e arbitragem, imposição de sanções ou pela implementação de uma missão de paz. Sobre este último caso, Annan observa a crescente complexidade agregada às operações, cujos objetivos não podem mais ser restritos a apenas supervisão e monitoramento local. Medidas direcionadas a alcançar o fim das hostilidades devem ser complementadas por estratégias de reconstrução das instituições políticas e da economia, para promover a melhora nas condições de vida das pessoas, evitando a reincidência das hostilidades. Para tanto, é dever dos Estados Membros arcar com o financiamento necessário, a disponibilização de tropas e de pessoal qualificado (ANNAN, 2000). Sobre o princípio do consentimento das partes, especialmente nos casos que requerem maior capacidade militar, Annan afirma:

[...] no legal principle — not even sovereignty — can ever shield crimes against humanity. Where such crimes occur and peaceful attempts to halt them have been exhausted, the Security Council has a moral duty to act on behalf of the international community. The fact that we cannot protect people everywhere is no reason for doing nothing when we can. Armed intervention must always remain the option of last resort, but in the face of mass murder it is an option that cannot be relinquished (ANNAN, 2000, p.48).

No mesmo período, o então Secretário Geral convocou o painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz, presidido por Lakhdar Brahimi, que dá nome ao documento final do painel, com suas recomendações sobre o assunto.

O documento trata da importância de ações integradas entre o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e os Estados Membros para desenvolver ações adequadas a cada caso específico. Endossando as recomendações do Relatório do Milênio, Brahimi enfatiza a necessidade de investimentos em prevenção, notadamente quanto ao esforço conjunto da ONU, OIs regionais, Estados e sociedade civil, bem como a utilização de

mecanismos que proporcionem um alerta precoce das crises, como, por exemplo, as *fact finding missions*.

Salienta-se a necessidade de associação das técnicas de *peacemaking*, *peacekeeping*, e *peacebuilding*, bem como o papel central dos Estados em seu desenvolvimento, implementação e gerenciamento.

Sobre os princípios tradicionais das operações de paz, o relatório corrobora o consentimento das partes, a imparcialidade e a permissão de uso da força apenas em legítima defesa. Entretanto, observa a dificuldade de distinguir claramente as partes, notadamente nos conflitos intraestatais e transnacionais, de forma que o consentimento pode ser manipulado. Imparcialidade, por sua vez, deve significar atenção aos fundamentos da Carta, e não tratar de forma igualitária as partes que reconhecidamente não cumprem suas obrigações. Isto seria, mais uma vez, repetir o erro de não fazer distinção entre agressor e vítima. Por fim, considerando que a força pode ser utilizada em legítima defesa dos componentes e do mandato, deve ser entendido que a perpetração de violência contra civis constitui uma agressão a este último, e deve ser motivo bastante para uma resposta enérgica.

Segundo United Nations:

Once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence (UNITED NATIONS, 2000, p. 26).

Ainda de acordo com o documento, o aumento da capacidade de uso da força das missões representa a necessidade de forças maiores, mais bem equipadas e treinadas, devendo estar aptas a atuar como elemento dissuasor, podendo se utilizar de ameaças para promover a cooperação entre as partes e colocar as ameaças em prática quando e se necessário. Porém, os mandatos precisam ser muito precisos neste sentido, possuindo objetivos atingíveis e especificando detalhadamente os limites da autorização de uso da força.

O último documento resultante deste esforço inicial é o relatório intitulado *The Responsibility to Protect*, publicado em 2001 pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* - ICISS, criada pelo governo canadense atendendo a um pedido do então Secretário Geral. O documento buscava responder o impasse entre o respeito à soberania e as intervenções em defesa dos direitos humanos, entre o risco de inação mediante graves violações aos direitos humanos e as intervenções baseadas em interesses particulares dos Estados. Dividido em oito capítulos, contextualiza o problema, apresenta a proposta da Responsabilidade de Proteger e seus três desdobramentos — responsabilidade de prevenir,

reagir e reconstruir— discute a questão da autoridade capaz de exercê-la, as questões operacionais e por fim, formas de colocar em prática a proposta (ICISS, 2001).

A primeira seção retoma o dilema das intervenções lembrando os casos de Ruanda, Kosovo, Bósnia e Somália; as mudanças no contexto internacional desde a criação da ONU — notadamente o fim da Guerra Fria; os novos desafios de segurança, principalmente a eclosão de conflitos intraestatais e a ênfase na segurança humana; e por fim, o desenvolvimento de novas leis internacionais que limitam as ações do Estado, e consequentemente, sua soberania (ICISS, 2001).

O capítulo dois começa de fato a introduzir o novo conceito, definindo o principal objetivo do trabalho — proteger as pessoas — e de que forma será possível contribuir para tanto: definindo normas claras para ações, legitimando os casos em que a intervenção seja de fato o melhor caminho possível, garantindo o emprego correto dos meios e justificativas, e eliminando sempre que possível as causas dos conflitos. Para tanto é necessário modificar a nomenclatura com a qual são tratados os casos, pois termos como direito de intervenção levam naturalmente à interpretação dos fatos através da ótica do ator interveniente, quando em verdade a avaliação dos casos deve se dar considerando as necessidades das populações em situações críticas.

Dessa forma, o relatório propõe o uso do termo Responsabilidade de Proteger (R2P), esclarecendo que a proteção das pessoas é responsabilidade primária dos Estados, e apenas quando estes forem incapazes ou não demonstrarem interesse em fazê-lo é que a comunidade internacional tem a responsabilidade de fazê-lo. Neste momento é introduzida a ideia de três subtópicos que compõem a R2P: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir (ICISS, 2001).

O capítulo três trata da responsabilidade de prevenir, considerada pelos autores como a dimensão mais importante, que deve ser exaurida antes de se considerar a opção de uma intervenção militar. Esta seção cobra da comunidade internacional um maior compromisso com o desenvolvimento de técnicas de prevenção de conflitos, uma forma de colocar o discurso em prática. Lembra que a responsabilidade primordial é do Estado e de suas instituições, mas que em muitos casos o apoio de outros Estados, instituições e organizações da sociedade civil é definidor. É necessário buscar as raízes dos conflitos e entender a realidade local para efetivamente desenvolver um trabalho de prevenção eficiente. Além disso, nota que os investimentos em preparações para guerra são, de forma geral, maiores do que os investimentos em mecanismos de prevenção, ainda que esta última seja comprovadamente mais barata do que a primeira (ICISS, 2001).

A seção quatro aborda a responsabilidade de reagir em situações de extrema necessidade de proteção das vidas humanas. É neste ponto que o documento defende a possibilidade de intervenções militares, mas sempre reforçando a necessidade de utilização de outras medidas coercitivas que não envolvam o uso da força (tais como sanções políticas e econômicas). A intervenção só deve se dar em casos extremos, e ainda assim obedecer a seis critérios básicos: autoridade correta, causa justa (definida como perda de vidas ou limpeza étnica em larga escala), intenções corretas, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis de melhorar a situação local (ICISS, 2001).

O capítulo cinco trata da responsabilidade de reconstruir, destacando algumas obrigações dos atores após a intervenção, notadamente a responsabilidade de auxiliar na construção de uma paz durável e colocar a região no caminho para um desenvolvimento sustentável. É importante que haja planejamento sério das medidas de reconstrução a partir do momento que a intervenção começar a ser considerada, e tal plano deve prezar por uma intensa cooperação com as populações locais, de acordo com as realidades de cada caso. Alguns pontos centrais da iniciativa devem ser a promoção da segurança e proteção dos membros da população; o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos envolvidos em conflitos armados; os mecanismos de justiça e reconciliação e os caminhos para o desenvolvimento. O capítulo destaca ainda alguns pontos negativos de um processo de reconstrução pós-conflito baseado em um agente externo, que devem ser observados cuidadosamente no planejamento e execução do plano, como, por exemplo, as implicações para a soberania e dependência do Estado, e o delicado equilíbrio necessário entre as responsabilidades do ator internacional e as dos grupos locais (ICISS, 2001).

A parte seis retoma a problemática da autoridade correta para autorizar as intervenções armadas, reforçando que este papel cabe primordialmente ao Conselho de Segurança da ONU, que deve tratar prontamente dos casos em que seja alegada a perda de vidas em larga escala ou limpeza étnica. O texto cogita ainda a necessidade de um “Código de Conduta” a ser seguido em situações de risco, com relação ao poder de veto. Além disso, quando o Conselho de Segurança estiver paralisado, impossibilitado de agir conforme suas obrigações, a iniciativa Unidos pela Paz, originada na Assembleia Geral, pode ser uma opção, além das ações das Organizações Internacionais regionais em suas áreas de jurisdição (ICISS, 2001).

A seção sete trata dos princípios operacionais para as intervenções, que de forma geral podem ser resumidos em: agir com objetivos claros, como proteger determinada população, e não derrotar um Estado; dispor de regras em consonância com as leis internacionais humanitárias; promover comunicação eficaz entre os comandos, atuar em

coordenação com organizações humanitárias e principalmente notar que o uso da força não deve se tornar o principal objetivo da missão (ICISS, 2001).

O último capítulo trata das perspectivas para a R2P, destacando a necessidade de mobilizar tanto o apoio doméstico quanto o internacional para auxiliar a defesa dos direitos humanos em locais devastados por conflitos, ainda que este auxílio tenha custos financeiros e humanos. Alguns argumentos para tal mobilização podem levar em conta o posicionamento moral, a preocupação por recursos e interesses políticos ou institucionais. Nesta parte o relatório pede à Assembleia Geral que aprove uma declaração reforçando os princípios básicos da R2P: a soberania enquanto responsabilidade; seu desdobramento em responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir; limites claros para a ação militar, definidos como limpeza étnica ou perdas de vidas em larga escala; e a articulação dos princípios precautórios nos casos de intervenções, definidos como intenções corretas, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis. Ao Conselho de Segurança, solicita que adote os princípios citados acima para as intervenções militares, e entre em consenso sobre a problemática do veto enquanto mecanismo de bloqueio de ações que visem auxiliar a defesa das vidas humanas no planeta (ICISS, 2001).

Importa lembrar que o ano 2001 foi o marco inicial da “guerra contra o terror” iniciada pelos Estados Unidos em resposta ao maior atentado terrorista sofrido pelo país. Com isso, os esforços efetuados até então para construir uma discussão de alto nível sobre as intervenções em defesa dos direitos humanos foram ofuscados pelas controversas investidas no Afeganistão e posteriormente no Iraque, bem como pela mudança de foco da agenda internacional, que passa a ser delineada pelo combate ao terrorismo. Esta mudança afetou a proposta da R2P de diversas formas: por um lado, os países com maior capacidade financeira e influência política para promover a nova norma direcionavam seus recursos para outras iniciativas. Por outro, as intervenções supracitadas, suas frágeis justificativas, a falta de autorização do Conselho — e a falta de resposta do CS às ações não autorizadas — corroboraram com a desconfiança dos Estados menos poderosos sobre o tema.

Apenas três anos depois, em 2004, um documento de grande porte publicado no âmbito da ONU retoma o assunto. Trata-se do Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário Geral sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, intitulado *A More Secure World: our shared responsibility*.

O documento inicia com uma análise das modificações do cenário internacional nos últimos sessenta anos, desde a emergência de dezenas de novos países após a Segunda Guerra Mundial, às consequências mais nefastas de suas dificuldades de desenvolvimento, como a

pobreza e a violência. O fim da Guerra Fria é citado como o marco inicial do desenvolvimento de um sistema de segurança coletiva, centrado no Conselho de Segurança. Desde então, a comunidade internacional tem alargado as interpretações sobre ameaças à paz e segurança, notadamente através do conceito de segurança humana. Os casos da Somália, Ruanda, Bósnia e Israel-Palestina, porém, comprovam as dificuldades de sua aplicação (UNITED NATIONS, 2004).

O aumento dos ataques terroristas, a integração econômica global, os surtos de doenças graves, a rapidez exponencial da divulgação de informações e conexão das pessoas têm tornado cada vez mais difícil acompanhar o ritmo crescente das novas ameaças aos Estados e indivíduos. Nenhum país consegue, sozinho, garantir sua segurança. Por isso a cooperação internacional se faz ainda mais necessária (UNITED NATIONS, 2004).

Porém, mais importante do que combater as consequências é tratar das causas, que são invariavelmente ligadas à pobreza, à deterioração das condições básicas de vida e das liberdades individuais. Em suma, ao baixo desenvolvimento econômico e social. Sendo assim, o relatório relembra que, ao assinar a Carta da ONU, os Estados agregaram à sua prerrogativa de soberania interna e externa, responsabilidades perante sua população e à comunidade internacional. Quando tais obrigações não são cumpridas, podem ser assumidas por esta última, que deve se ater aos princípios da Carta e dos direitos humanos para garanti-las.

Ao fim desta primeira parte são elencados três elementos básicos para o respaldo do sistema de segurança coletiva: efetividade, eficiência e equidade. O primeiro diz respeito à execução de iniciativas que de fato contribuam para a paz duradoura no sistema internacional, envolvendo o esforço conjunto de esferas regionais, nacionais e sociedade civil, fortalecendo os Estados para alcançarem condições de exercer suas responsabilidades (UNITED NATIONS, 2004).

Ao indicar a necessidade de integração entre os mecanismos de alerta precoce, *enforcement*, monitoramento e verificação das crises, o documento aponta para os desafios de superar a tensão normativa entre intervenção e soberania, e o aspecto operacional da necessidade de grande capacidade militar para executar mandatos que impeçam um governo de dizimar seus próprios civis.

Eficiência, por sua vez, significa alcançar os resultados desejados utilizando a menor quantidade de recursos possíveis. Logo, nas questões de segurança, o investimento sério em medidas preventivas seria a melhor maneira de garanti-la. Por último, o princípio da equidade faz menção ao problema da seletividade do Conselho, e à imprescindibilidade de estabelecer

práticas consistentes de respostas a crises que ameacem a paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS, 2004).

A parte dois do relatório aborda a segurança coletiva e o desafio da prevenção. Mais uma vez trata da pobreza, desigualdade, doenças infecciosas, degradação ambiental e intolerância religiosa como estopins para a eclosão de guerras civis. Outrossim, ressalta a permanência dos riscos de guerra interestatais, notadamente por causa das disputas não resolvidas na Ásia e Oriente Médio, além das graves ameaças que representam o terrorismo e as armas de destruição em massa.

Sobre as estratégias de prevenção, destaca-se a relevância da diplomacia, mediação e bons ofícios do Secretário Geral, bem como da preocupação com a busca por informações sobre locais problemáticos e com a análise de alto nível do material obtido, resultando em sinais concretos de alerta precoce.

Reconhece o papel das sanções, mas adverte sobre os altos índices de ineficácia de tais instrumentos, causados na maioria das vezes por falhas no planejamento, aplicação e monitoramento. Ressalta ainda a importância das normas e regimes internacionais para tratar das causas e aceleradores dos conflitos.

Todas estas ações devem ser realizadas através do trabalho conjunto não apenas entre ONU e Estados, mas também instituições financeiras, OIs regionais, lideranças nacionais, sociedade civil e setor privado, pois os atores mais próximos da crise são aqueles que têm maior ciência das peculiaridades locais, e das técnicas mais adequadas a cada situação. Ainda assim, o documento afirma que “*when prevention fails, there is urgente need to stop the killing and prevent any further return to war*” (UNITED NATIONS, 2004, p. 34).

É à problemática do uso da força no sistema de segurança coletiva que a terceira parte do relatório alude, tratando das condições de sua legalidade e legitimidade. No primeiro caso, é reafirmada a autorização do Conselho como elemento legalizador de tais ações.

Cabe exclusivamente ao Conselho solicitar, requerer ou endossar uma ação militar contra um Estado, quer por causa do direito de outro à legítima defesa, quer em virtude da identificação de ameaças à paz e segurança internacional. O fato de haver problemas graves, como a seletividade e a inconsistência na prática do CS com referência a tais situações não deve se traduzir na marginalização do órgão. Ao contrário, trata-se de uma oportunidade de fortalecê-lo e reformá-lo para corrigir tais erros (UNITED NATIONS, 2004).

Quanto à R2P, endossa a norma emergente, lembrando que desde 1948, através da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a comunidade internacional já havia relativizado a aplicabilidade dos princípios da não intervenção e respeito à soberania.

A segunda condição, a legitimidade, pode ser alcançada através da aderência a determinadas *guidelines* propostas pelo relatório. O planejamento de toda intervenção deve considerar a justeza dos propósitos, a seriedade da ameaça em questão, a aplicação de meios proporcionais para combatê-la e o uso da força apenas em último recurso, aliados a um balanço das consequências esperadas para verificar se além de legal, a ação será legítima. Ademais, os mandatos devem prezar pela clareza para evitar interpretações divergentes, pela flexibilidade para possibilitar adaptação da missão às dinâmicas dos conflitos, e pela angariação dos recursos necessários para sua implementação (UNITED NATIONS, 2004).

Sobre as operações de *peacebuilding*, apesar de considerá-las também como instrumentos de prevenção — dada sua importância para evitar a reincidência dos conflitos— o relatório cogita a implementação de tais missões com capacidade militar relevante o suficiente pra fazer frente a facções hostis remanescentes, que visem atrapalhar a manutenção da estabilidade e reconstrução local.

No ano seguinte, 2005, o então Secretário-Geral, Kofi Annan, publicou o informe intitulado *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, contendo suas impressões sobre a implementação da Declaração do Milênio, e propondo a agenda a ser discutida na Cúpula do Milênio, a ser realizada naquele mesmo ano.

No documento, Annan mais uma vez assume a indivisibilidade entre segurança, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, sendo, portanto, necessário que os Estados interessados na paz mundial cooperem neste sentido.

Repetindo o título utilizado no ano 2000, a segunda seção deste relatório também se chama *Freedom from Want*. Nela, o Secretário menciona a crescente redução da pobreza, embora reconheça que muito ainda precisa ser alcançado. Mais uma vez as ameaças sociais e ambientais são tratadas como base para grande parte dos conflitos. Por isso, é proposta uma parceria global para o desenvolvimento, em sincronia com ações nacionais para atingir os Objetivos do Milênio.

O terceiro tópico também empresta o nome do relatório anterior: *Freedom from Fear*. Neste ponto Annan observa a ampliação do conceito de segurança, que passou a incluir ameaças sociais, ambientais e biológicas, além do terrorismo e das armas de destruição em massa, e o fato de que isto acirrou os dilemas entre visões divergentes, que precisam ser reconciliadas.

Um ponto pacífico é o entendimento de que a prevenção figura sempre como a melhor opção, embora seja reconhecido que muitas vezes ações de *peacemaking*,

peacekeeping e *peacebuilding* se sobrepõem a ela. Maior importância é dada ao planejamento integral interdependente de todas as etapas (ANNAN, 2005).

Ademais, enfatiza-se a necessidade de sistematizar as condições relacionadas ao emprego da força militar. A autoridade do CS para tanto não é questionada, entretanto, o documento entende que deve ser promovido um alargamento de sua alçada, para incluir a tratativa de questões envolvendo genocídio, limpeza étnica e crimes análogos, que representam outras fontes de graves ameaças à paz e segurança internacional (ANNAN, 2005).

Para garantir legitimidade e transparência ao Conselho, é sugerida a emissão de uma resolução pública contendo princípios a serem seguidos nestes casos. Os princípios propostos por Annan são os mesmos contidos em *A More Secure World*, e bem semelhantes aos propostos pela ICISS, a saber: propósitos corretos, gravidade da ameaça, proporcionalidade e chances de sucesso da operação. Tão importante quanto a publicação de tal resolução, é a aderência das ações do CS a ela.

Mais adiante, na seção *Freedom to Live in Dignity*, Annan invoca o direito internacional, os direitos humanos e a democracia como meios de garantir a dignidade de toda a humanidade. Sendo assim, estes princípios devem ser a base da agenda da ONU.

Annan mais uma vez afirma, à semelhança do contido no Relatório do Milênio, que “no legal principle — not even sovereignty — should ever be allowed to shield genocide, crimes against humanity and mass human suffering” (ANNAN, 2005, p. 34). Para tanto, expressa confiança na Responsabilidade de Proteger, ao declarar: “[...] we must embrace the R2P, and, when necessary, we must act on it” (ANNAN, 2005, p. 35).

In Larger Freedom apresenta, assim, a primeira menção, em um documento emitido pela ONU, do princípio da Responsabilidade de Proteger.

Posteriormente, em de 25 de outubro de 2005, a Resolução n°A/RES/60/1, que é o documento final da Cúpula Mundial, reconhece oficialmente o princípio. Em uma leitura completa, percebe-se que a resolução atende à agenda proposta por Annan, e explicita o compromisso dos Estados Membros com a dignidade da pessoa humana, a promoção do desenvolvimento e a prevenção de conflitos através da construção de capacidades estatais para lidar com suas raízes mais profundas. Ademais, trata especificamente da R2P na seção que aborda a responsabilidade de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Em seus Parágrafos 138 e 139 a resolução define estes quatro crimes como aqueles que legitimam a intervenção militar em defesa dos direitos humanos, devidamente autorizada pelo Conselho de segurança, a partir da análise de cada caso concreto. Além disso, retoma a necessidade de esforços no campo da prevenção,

pedindo à comunidade internacional que auxilie nessa empreitada, além de utilizar meios diplomáticos, humanitários e demais medidas figuradas nos capítulos VI e VIII da Carta, em situações de tensão ou crise (UNITED NATIONS, 2005).

Apenas em 28 de abril de 2006 é que o Conselho de Segurança expressamente reconhece a Responsabilidade de Proteger, no Parágrafo 4º de sua Resolução nº 1.674, em que reafirma as disposições do documento final da Cúpula Mundial de 2005 (UNITED NATIONS, 2006)⁶.

Apesar da coerência entre os documentos, a operacionalização dos conceitos surge como um dos grandes desafios a serem superados pela comunidade internacional. A diferença entre o discurso e a prática se mostra mais palpável a cada crise não tratada pelo Conselho, a cada negociação que falha por intolerância das partes, a cada agressão de uma potência a um Estado menos capacitado.

Ban Ki-moon, o atual Secretário Geral, que enfrentou também a maior crise econômica do século XXI, publicou sua contribuição para o desenvolvimento da R2P, na forma do relatório *Implementing the Responsibility to Protect* (2009), no qual se propõe a desenvolver estratégias, processos, ferramentas e práticas para torná-la efetiva. Ban Ki-moon transforma as responsabilidades de prevenir, reagir e reconstruir em pilares I, II e III, e trata os pilares em termos da responsabilidade primária dos Estados, da assistência internacional para a capacitação destes, e da resposta decisiva da CI.

Sobre o Pilar I, reforça que o propósito da R2P é fortalecer a soberania, e não o contrário. A responsabilidade de proteger seus cidadãos é condição de existência de todos os países, e não uma nova proposta. Por isso, é vital para todos os Estados atentar às causas primárias de conflitos internos, notadamente o desrespeito aos direitos básicos das pessoas (KI-MOON, 2009).

Os crimes do escopo da R2P jamais ocorrem por acidente. Como as tragédias anteriores provam, são vários os sinais que podem ser percebidos antes que tais eventos ocorram. Desta forma, nos casos em que o Estado não esteja em condições de lidar adequadamente com eles, cabe à CI auxiliá-lo. Este auxílio deve se dar através de um esforço conjunto entre as diversas agências da ONU, outros Estados Membros e agências financiadoras, em forma de programas de proteção a minorias, conscientização popular,

⁶ “4º. Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (UNITED NATIONS, 2006).

promoção da justiça social, cuidado com as vítimas e traumas coletivos, por exemplo (KI-MOON, 2009).

Em sua maioria, as ações propostas são de cunho civil, e não militar. O envio de missões preventivas, porém, não é vedado, mas deve contar com o consentimento do Estado, e ser direcionadas a auxiliá-lo a enfrentar terceiras partes (KI-MOON, 2009).

As propostas deste pilar dificilmente podem ser aplicadas nos casos em que os Estados deliberadamente violam suas obrigações e se recusam a proteger seus cidadãos. É no pilar III que a comunidade internacional assume a responsabilidade de agir para aliviar os sofrimentos e resolver os conflitos. Além da prerrogativa militar, também engloba medidas coercitivas e não violentas, que devem ser cuidadosamente planejadas, atentando às peculiaridades locais (KI-MOON, 2009).

De acordo com Ban Ki-moon, é neste pilar que a dificuldade de consenso e a indisposição dos Estados Membros se tornam mais explícitas, e a credibilidade, autoridade e efetividade da ONU dependem da consistência e coerência na aplicação dos princípios da R2P.

Por isso, o Secretário cogita o estabelecimento do compromisso dos membros permanentes de não utilizar seu poder de veto nas situações que envolvam os crimes da R2P. Ademais, reconhece a autoridade da Assembleia para, nos casos em que o Conselho seja paralisado por impasse entre as potências, assumir a liderança na solução do problema específico.

Por diversas vezes durante o relatório Ki-moon enfatiza não sequencialidade obrigatória dos pilares, a importância de atentar mais às necessidades específicas de cada situação em detrimento da aplicação linear dos pilares, e imprescindibilidade de fortalecer as medidas de prevenção, sugerindo um estudo, definição e aprofundamento da colaboração entre os Estados e a comunidade internacional.

1.6 Dos desafios que seguem

Desde a publicação do relatório da ICISS, a R2P tem recebido diversas críticas, principalmente em face das dificuldades para colocá-la em prática. Importa salientar que o conceito, *per se*, não modifica nem contradiz os dispositivos previstos na Carta da ONU. Porém, racionaliza a dicotomia construída entre a possibilidade de intervenção e o respeito à soberania estatal: é esperado que os Estados cuidem dos seus cidadãos mas quando não, a comunidade internacional, pautada em princípios morais comuns, deve agir em conjunto para defesa das pessoas em perigo.

Porém, para além dos argumentos morais, temos uma série de outros fatores que levam à ação internacional: uma estratégia de contenção de danos, para evitar o alastramento da instabilidade pelo sistema internacional, a escassez de recursos naturais ou um fluxo migratório intenso, ou o retorno econômico proveniente da reconstrução da infraestrutura e do acesso ao mercado consumidor (re)nascente.

É neste sentido que apresentam-se as críticas mais recorrentes: a possibilidade de utilização das intervenções — entendidas em sentido amplo, englobando financiamentos e sanções, por exemplo, além da empreitada militar — como mecanismos de imposição da “paz liberal” (CHANDLER 2004; 2009; 2010; PUREZA, 2011; 2012).

Para os críticos, tais ações visam promover a aceitação de premissas liberais, como a abertura econômica e o Estado democrático, enquanto valores universais, normas de boa governança. A ressalva que é tais estratégias podem não ser as mais adequadas para os casos em questão. Além disso, a ideia de promover assistência contínua, ao invés de construir capacidades, poderia levar a um alto grau de dependência, originando consequências inesperadas. Desta forma, as intervenções seriam destinadas exclusivamente às periferias do sistema internacional, visando estabilizá-las o suficiente para não afetarem seu equilíbrio, mas sem promover uma real integração ao centro.

Conforme observamos anteriormente, há uma distância considerável entre as propostas da ONU e sua aplicação prática. Os autores atribuem muito desse problema ao que chamam de “*tecnização*” das intervenções. Ao defender a capacidade institucional como a solução das crises, são omitidas as profundas questões políticas ligadas a cada caso. Não se trata apenas do governo repressor que dizima sua população, mas também de todos os outros atores — estatais ou privados — que o apoiaram e fortaleceram. A R2P, ao propor a responsabilidade primária dos Estados, exime de responsabilidade estas outras partes. Exime também a responsabilidade dos interventores, posto que os resultados problemáticos das intervenções podem ser atribuídos à incapacidade estatal (CHANDLER 2004; 2009; 2010; PUREZA, 2011; 2012).

Ademais, é possível questionar se a diferenciação entre os casos de R2P e dos demais casos que envolvem proteção de civis seria apenas a possibilidade de uso de força militar sem o consentimento das partes e, neste caso, evidenciam a falta de critérios objetivos e de prática consistente do Conselho, para além de justificativas morais, que têm sempre um componente de subjetividade. Alerta-se assim, para o problema da legitimidade e credibilidade do Conselho, em face das iniciativas pertinentes a interesses específicos das potências permanentes (CHANDLER 2004; 2009; 2010; PUREZA, 2011; 2012).

Outros autores, como MacDiarmid, Quinton-Brown e Welsh (2013), e Juan José Lucci (2012) abordam com mais ênfase a questão da seletividade do CS na aplicação da R2P. Este último escreveu um artigo descrevendo as crises e posicionamento dos membros permanentes do CS em Darfur, por ocasião do conflito entre etnias africanas e árabes por água doce e recursos naturais, reforçado pelo apoio do governo do Sudão a estes últimos, comprometendo a segurança dos primeiros; Mianmar, onde ocorria um genocídio de minorias étnicas, além de denúncias de Organizações de Direitos Humanos da existência de trabalho forçado, trabalho infantil e tráfico humano no país; e na Síria, por conta da repressão violenta do governo às revoltas populares. Em sua conclusão o autor afirma que o posicionamento do órgão depende demasiadamente dos interesses nacionais dos P5, que utilizando o poder de veto ou apenas ameaçando fazê-lo conseguiram obstruir a tomada de ações mais concretas nos casos estudados.

A controversa intervenção na Líbia contribuiu para engrossar ainda mais o argumento dos críticos da R2P. Há mais de trinta anos sob a ditadura de Muamar Kadafi, a população Líbia iniciou, na esteira da primavera árabe, uma série de protestos públicos no início de 2011. A repressão violenta e hostilização dos manifestantes chamaram a atenção da comunidade internacional, de forma que o caso passou a figurar na agenda do Conselho de Segurança. Em fins de fevereiro o Secretário Geral denunciou o número de mais de 1000 mortos nos enfrentamentos entre os rebeldes e as tropas do governo, a perseguição em casas e hospitais para aniquilar os inimigos do regime, e as ameaças públicas do coronel a seus opositores, caso os protestos continuassem. Nesse passo, fez alusão à responsabilidade da comunidade internacional de proteger as populações em casos de falha manifesta dos Estados em cumprirem com essa obrigação, urgindo o Conselho a considerar uma vasta gama de ações a serem tomadas (ANNAN, 2011).

Um dia depois foi aprovada por unanimidade a Resolução 1970, mencionando a Responsabilidade de Proteger, adotando uma série de sanções — banimento de voos, congelamento de bens de indivíduos e empresas, embargo de armas e denúncia de possíveis crimes contra a humanidade ao Tribunal Penal Internacional (TPI) — visando acabar com a violência do regime e cobrar respeito aos direitos humanos e ao direito internacional.

Poucas semanas depois o Conselho adotou a polêmica resolução 1973, com a abstenção da China, Rússia, Brasil, Índia e Alemanha. O documento previa não apenas o fortalecimento das sanções anteriormente autorizadas, como também a criação de uma zona de exclusão aérea, e o uso de todos os meios necessários para proteger os civis e o território líbio. A OTAN levou a cabo a intervenção, que culminou com a captura e execução do ditador e o fim do regime ditatorial.

A extrapolação das permissões para o uso da força, que do propósito inicial de proteção de civis levou à captura e deposição do governante, evidencia o problema de mandatos genéricos, sem uma definição precisa de seus limites e objetivos, e a necessidade de um controle e monitoramento dos atores intervenientes por parte do Conselho de Segurança. Além disso, o episódio líbio contribuiu para o receio generalizado dos Estados em apoiar outras intervenções sob a ótica da R2P, sendo um dos fatores que dificultam respostas a crises atuais, como no caso da Síria (BELLI; FONSÊCA JÚNIOR, 2013, BENNER, 2013; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; RODRIGUES; SOUZA, 2012).

O histórico apresentado e as críticas à norma demonstram a contínua dificuldade de tratar da problemática de intervenções baseadas na defesa dos direitos humanos. Deste modo, compreende-se que a R2P não é uma norma com alto grau de internalização pela sociedade internacional. Porém, ao invés de tratar a discussão como um mero trabalho de retórica, escolheu-se analisar o desenvolvimento de normas como parte integrante e necessária das relações internacionais.

Nota-se, conforme a teoria liberal, a existência de preceitos morais comuns, que tendem à universalização. Isto não significa, contudo, pregar a moralidade absoluta das operações de paz empreendidas pela ONU, nem desconhecer as controvérsias que envolvem diversas ações deste tipo, ou ignorar a existência dos motivos políticos, econômicos e sociais que levam os Estados a se associarem a tais empreitadas. É neste sentido que se entende a proposta da corrente realista, se as ações dos Estados irão, em última instância, obedecer a seus interesses próprios, em detrimento de ações altruístas.

Cientes das várias nuances que o sistema internacional pode apresentar, escolhemos como marco teórico a Escola Inglesa das Relações Internacionais, justamente pela importância direcionada à consideração de tais interpretações para a compreensão adequada da política internacional. Amparados pelos pressupostos teóricos da Escola, percebemos como a Organização das Nações Unidas se assemelha à sociedade internacional proposta por Bull, e como as normas e regras têm um papel central como elementos norteadores de conduta — ainda que não sejam efetivamente cumpridas em todas as situações.

Por isto, ao estudo do desenvolvimento da Responsabilidade ao proteger, seguiremos com a análise da contribuição brasileira para o debate, a Responsabilidade ao Proteger.

2 RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

2.1 Carta para promoção e desenvolvimento do conceito

O discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2011, apresentou o termo Responsabilidade ao Proteger (RwP) aos países participantes:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos (ROUSSEFF, 2011b, p. 4).

Em novembro do mesmo ano a diplomata Maria Luiza Viotti enviou uma carta dirigida ao Secretário-Geral. No documento, relembra o pronunciamento que emitiu em nome do Embaixador Antônio Patriota, durante o *Open Debate of the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, ocorrido no dia 9 daquele mesmo mês. Na ocasião, a representação brasileira, mais uma vez, expressou a necessidade de tratar da Responsabilidade ao Proteger quando se discute a Responsabilidade de Proteger. Anexa à carta a diplomata enviou uma nota conceitual intitulada *Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*, solicitando sua publicação como documento da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança.

A nota destaca que o pensamento acerca da manutenção da paz e da proteção dos civis tem se desenvolvido desde a criação da ONU, atravessando diversos estágios, desde a ideia de intervenções humanitárias baseadas no direito de ingerência até a emergência da R2P (VIOTTI, 2011a).

Prossegue com uma síntese da interpretação brasileira daquele conceito, apontando seus três pilares: 1) o Estado como responsável primário por sua população contra crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade; 2) O papel da comunidade internacional em cooperar e assistir na construção de capacidades locais; 3) A possibilidade de ação coletiva da comunidade internacional, em circunstâncias excepcionais, mediante falha manifesta dos pilares anteriores.

Sobre o terceiro pilar, explicita, ainda, algumas limitações para o uso da força pela CI, considerando as instâncias materiais — os quatro crimes específicos contemplados pela R2P — temporais — mediante falha manifesta do Estado e exaustão de todos os meios

pacíficos — e formais — seguindo os procedimentos previstos na Carta — de forma que os três pilares sigam um sequenciamento cronológico.

O documento diferencia a responsabilidade coletiva — aquela que pode ser exercida através de meios não coercitivos — e a segurança coletiva, que só pode ser evocada em situações de ameaças à paz e segurança internacionais, e envolve meios coercitivos, sejam eles militares ou não.

Trata, após isso, da crescente percepção de que a R2P pode ser usada para propósitos outros que não a proteção de civis, após lembrar as falhas da ONU na década de 1990 e as consequências de intervenções que apenas agravaram a situação das populações em risco, em uma referência ao caso do Iraque e da Líbia.

Propõe, assim, alguns pilares a serem observados durante o exercício da R2P, que formam a base da Responsabilidade ao Proteger:

- Primazia da prevenção, para reduzir o risco de conflitos e custos humanos a eles associados, aliado ao esforço para exaurir todos os meios pacíficos para proteção dos civis;
- Uso da força vinculado à autorização do Conselho (ou Assembleia Geral em circunstâncias excepcionais, conforme mecanismo Unidos pela Paz), bem como limitado pelos elementos legais, operacionais e temporais supracitados;
- *Do no harm*: não gerar cenário mais violento e instável que aquele que foi autorizado a prevenir;
- Fortalecimento dos procedimentos do Conselho para monitorar a implementação dos mandatos e responsabilização daqueles autorizados a fazê-los, de forma a garantir que exerçam a responsabilidade que lhes cabe enquanto buscam proteger as populações.

Conforme a nota e as declarações das autoridades brasileiras, a proposta é que a RWP seja desenvolvida e amadurecida em conjunto com a R2P. Percebe-se, assim, que a contribuição brasileira não concorre nem destoa da norma adotada pela ONU. Ao contrário, endossa-a: não se pode discutir RWP sem aceitar e legitimar a R2P.

A nota brasileira reforça os princípios básicos da norma emergente, reconhecendo a importância do fortalecimento das capacidades estatais, e a importância da comunidade internacional nesse processo. Reitera a gravidade dos quatro crimes elencados no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 e não questiona a possibilidade de intervenções armadas para estes casos. Porém, à semelhança do Relatório da ICISS, estabelece critérios mais detalhados para tais empreitadas, em uma releitura da teoria da guerra justa.

Traz, também, um enfoque mais atencioso para as iniciativas de prevenção e resolução de controvérsias, em um esforço para demonstrar a importância de manter ações

coercitivas como último recurso. É por isso que se dedica a esclarecer a diferença entre o que considera responsabilidade coletiva e segurança coletiva.

Além disso, a versão inicial da RWP prevê o sequenciamento rígido dos pilares propostos. Porém, conforme será visto a seguir, após diversas críticas quanto às dificuldades e riscos de adotar uma perspectiva inflexível, o posicionamento brasileiro passa a enfatizar a necessidade de estudo específico sobre cada caso antes da tomada de decisão.

Quanto ao processo decisório, é válido observar que à autoridade absoluta do Conselho é oferecido o contraponto da iniciativa Unidos pela Paz, como alternativa aos casos em que o uso recorrente do veto impede a ação da ONU para a resolução de casos críticos. Aqui, mais uma vez, a RWP assemelha-se mais ao relatório canadense que ao documento da Cúpula de 2005.

A novidade na proposta brasileira reside, assim, na atribuição de responsabilidade aos interventores. Sem eximir o Estado em crise de seu quinhão, o ponto principal da RWP é exatamente atribuir à comunidade internacional a responsabilidade de agir adequadamente em cada caso e, aos países em trabalho de campo, a responsabilidade de se ater aos termos do mandato, corrigindo os erros e as chamadas consequências inesperadas de suas ações.

2.2 Da receptividade internacional

Em fevereiro de 2012 a delegação brasileira na ONU promoveu um Debate Informal sobre a RWP, contando com a participação do então Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota, 37 Estados Membros, algumas ONGs e observadores.

O Ministro iniciou a sessão lembrando o pronunciamento da presidente Dilma na abertura do 66º Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas e os principais pontos da proposta. Reforçou a necessidade de evolução conjunta dos conceitos de R2P e RWP, destacando que a iniciativa brasileira não deve ser compreendida como forma de atrasar ou impedir a autorização de ações militares nos casos previstos pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. Convidou, então, os participantes ao debate.

Ao seu pronunciamento se seguiu a palavra do Co-Chair Edward Luck, representante especial do Secretário Geral para a R2P, que expressou justamente a preocupação que Patriota tentou afastar. Apesar de reconhecer a importância do debate para o desenvolvimento e aplicação da R2P, Luck afirmou que as bases estabelecidas na Carta e na Cúpula Mundial não devem mais ser objetos de discussão. Asseverou que, nos casos críticos, a ação decisiva e oportuna é mais importante que o debate filosófico. Com isso, expressou o receio de que tais

discussões dificultem a mobilização dos Estados, criando ainda mais custos políticos para aqueles que decidem agir.

Quanto aos pontos específicos da proposta, criticou como o fizeram a maioria das delegações que se seguem, o sequenciamento rígido dos pilares, sugerindo o estudo caso a caso como melhor alternativa para o planejamento de ações da ONU.

O enviado especial do Secretário Geral para Prevenção do Genocídio, Francis Deng, questionou a interpretação da RWP enquanto novo pressuposto teórico ou conceito complementar à R2P. Sendo o segundo caso, conforme se percebe pelas declarações das autoridades brasileiras, constitui iniciativa valiosa para contribuir com a R2P. Afirmou, porém, que considerando o amplo reconhecimento desta última pela CI, o necessário no momento seria tratar das preocupações legítimas sobre as controvérsias e aprofundar o consenso internacional. Este é exatamente o objetivo proposto pela delegação brasileira ao buscar promover a RWP, ainda que o discurso de Deng faça parecer o contrário (DENG, 2012).

Os pronunciamentos dos enviados especiais refletem o tom cético presente na maioria dos comentários proferidos na ocasião, por diversos e distintos motivos: a compreensão da RWP como crítica à ação da OTAN na Líbia, levando a um posicionamento defensivo de seus apoiadores; o receio em reabrir discussões sobre um tema ainda frágil e de difícil negociação como a R2P; e mesmo a dificuldade em legitimar o Brasil, país emergente e com histórico relativamente enxuto de participações robustas em intervenções, especialmente aquelas envolvendo uso intensivo de força militar.

A delegação estadunidense, por exemplo, após reiterar o compromisso do país com a R2P e reconhecer a contribuição brasileira para discutir e fortalecer o conceito, prosseguiu na explicitação de seu principal ponto de discordância da proposta: a associação da falha manifesta dos Estados ao sequenciamento cronológico dos pilares. De acordo com o pronunciamento, mais importante que fatores temporais é a análise integrada e o balanço das consequências esperadas para decidir ou não pelo uso da força (ESTADOS UNIDOS, 2012). A delegação não fez menção aos pontos que podem ser aplicados a suas ações, como o problema da seletividade a proposta de fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e responsabilização por parte do Conselho.

A comitiva alemã também expôs o problema da aplicação cronológica dos pilares, que seria antagônica à necessidade de ação oportuna e flexível, conforme explicitado no Documento Final da Cúpula. Além disso, afirmou que a falta de uma definição precisa da RWP reforça a percepção de que sua contribuição se dá mais pela síntese de questionamentos operacionais que pelo mérito conceitual. Reconheceu, entretanto, que apesar de não adicionar

dispositivos ao *framework* já existente, a proposta brasileira relembra princípios relevantes, que precisam ser observados (ALEMANHA, 2012).

Adotando posicionamento semelhante a representação da União Europeia, enquanto Organização Regional, reforçou a percepção de que o sequenciamento cronológico pode dificultar uma resposta adequada da CI, agravando, com isso, o sofrimento que tanto a R2P quanto a RwP visam evitar. Expressou apoio à proposição de mais transparência e monitoramento por parte do CS, solicitando mais detalhes quanto a estes pontos. Ressaltou, porém, a necessidade de atenção à fluidez dos processos, considerando que o Conselho não deve ser órgão destinado a questões de micro gerenciamento (UNIÃO EUROPEIA, 2012).

A delegação da Dinamarca se declarou alinhada com o posicionamento da União Europeia, destacando que defende a R2P nos moldes acordados na Cúpula Mundial. Reconheceu que a comunidade internacional está em franco processo de aprendizado e desenvolvimento de critérios e parâmetros para a aplicação do conceito, porém, afirmou que tais requisitos não podem ser usados para bloquear ações necessárias. Com isso, apesar de se dizer receptiva à iniciativa brasileira, a delegação questionou o *timing* da proposta, indicando a Carta e os demais documentos já aprovados pela ONU como melhores opções de norteadores da aplicação da R2P (DINAMARCA, 2012).

O posicionamento Australiano também lembrou a importância da flexibilidade da aplicação dos três pilares. Demonstrou compreender a RwP como resposta a preocupações específicas sobre o caso líbio — cuja ação a Austrália aprovou — e reafirmou a necessidade de debater os parâmetros de implementação da R2P. Ressaltou, porém, que o debate não pode paralisar a CI, e que o “melhor” não pode ser inimigo do “bom”, ou seja, agir, ainda que de forma imperfeita, é melhor do que aceitar a inação. Da mesma forma que na declaração da União Europeia, o discurso australiano tratou da preocupação com a possível atribuição de atividades de micro gerenciamento ao Conselho. Afirmou, porém, que o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento é essencial para a legitimidade das ações aprovadas pelo órgão (AUSTRÁLIA, 2012).

A delegação da Holanda trouxe possivelmente o pronunciamento mais duro: de forma direta, afirmou que entende a RwP como conceito auxiliar à R2P e solicitou detalhamento de alguns pontos da proposta, a começar pela diferenciação entre segurança e responsabilidade coletiva. De acordo com o país tal diferenciação não existe nos documentos onusianos, e a responsabilidade coletiva assumida pelos holandeses “*includes also the options of military action*” (HOLANDA, 2012, p. 1). Além disso, a delegação afirmou ainda que a análise detalhada caso a caso não deve levar à inação e que é imprescindível buscar um

equilíbrio entre planejamento detalhado e ação rápida, considerando ainda que nenhum planejamento consegue ser executado completamente de acordo com o previsto. A declaração holandesa reconheceu, por outro lado, a dificuldade de monitoramento das ações, especialmente quando o mandato é transferido para outras organizações ou coalizões. Por fim, o representante da Holanda criticou abertamente o Brasil, questionando por que países que não se dispuseram a agir questionam e criticam aqueles que se dedicaram material e concretamente ao caso (HOLANDA, 2012).

Os representantes costarriquenhos, por sua vez, expressaram a preocupação com a subordinação e sucessão cronológica dos pilares, ressaltando que este dispositivo não foi acordado na Cúpula Mundial. Afirmaram, ainda, que as normas para proteção dos civis e uso da força encontram-se na Carta, e que a R2P não muda normas neste sentido. Por isso mesmo refletiram o entendimento do caráter operacional, mais do que conceitual, da RWP (COSTA RICA, 2012).

A diplomacia portuguesa mostrou-se mais receptiva. Afirmou que o caso líbio é usado como modelo tanto pelos apoiadores quanto pelos críticos da ação. Entendeu que a ocasião demonstrou a capacidade de ação de exercício coletivo da R2P por parte da CI, mas ressaltou a falta de transparência e responsabilização dos atores em determinados momentos. Por isso, reconheceu na RWP a oportunidade de retomar as discussões, salientando as preocupações gerais e recorrentes, buscando desenvolver estratégias mais responsáveis e eficazes, de forma a gerar melhores resultados (PORTUGAL, 2012).

Seguindo o mesmo raciocínio, a delegação da Guatemala aplaudiu a iniciativa brasileira por reabrir espaço para discussões, afirmando que é o temor de desvirtuação dos objetivos de proteção dos civis que dificulta o avanço da R2P (GUATEMALA, 2012).

A delegação de Gana, por sua vez, explicitou o risco do uso da R2P para ameaçar a soberania e a integridade dos Estados. Por isso, reforçou a necessidade de mais representatividade e transparência no Conselho. Afirmou compreender que a operacionalização da teoria é sempre difícil, e definiu a ação na Líbia como oportunidade de aprimoramento e minimização de efeitos colaterais e impactos inesperados. Justificou, assim, seu apoio à iniciativa brasileira, ressaltando tratar-se de oportunidade para aprimorar a R2P e não concorrer com o conceito (GANÁ, 2012).

A delegação sul africana foi a mais enfática em sua associação com a proposta brasileira. Entendeu que os dois primeiros pilares reúnem medidas capazes de atender à maioria dos Estados em necessidade. Por isso, afirmou que nos casos em que seja necessário adotar medidas do pilar três, é imprescindível a responsabilização dos atores, para que o

mandato não seja interpretado mais amplamente do que permite o direito internacional. O caso líbio foi, para a África do Sul, uma representação deste último caso, e o abuso da OTAN teria prejudicado a R2P. Neste contexto asseverou que o maior valor da proposta brasileira consiste na promoção da responsabilização e na oportunidade de cooperação entre CI e ONU (ÁFRICA DO SUL).

Por fim, países como Venezuela e Quênia direcionaram suas críticas à seletividade e arbitrariedade da aplicação da R2P, refletindo um forte temor intervencionista, sem, no entanto, discorrer de fato sobre a RWP (QUÊNIA, 2012; VENEZUELA, 2012).

Analisando os *records* da reunião, percebe-se a desconfiança, especialmente dos países do norte global, para com a proposta brasileira. Ainda que em todos os pronunciamentos, inclusive na nota conceitual, a representação brasileira tenha afirmado que a RWP foi elaborada como um conceito complementar à R2P, por mais de uma vez as declarações dos países fizeram menção à possível concorrência entre os conceitos.

A abordagem sequencial e cronológica foi duramente criticada, e, conforme supramencionado, a posição brasileira neste sentido se voltou à necessidade de análise detalhada de cada caso antes da tomada de decisão.

Diversas delegações solicitaram detalhamento das propostas de monitoramento e responsabilização dos atores responsáveis pela implementação dos mandatos, refletindo a percepção de falta de transparência das ações do Conselho. Sobre este ponto, porém, o Brasil não se pronunciou mais detidamente.

Por fim, observa-se a compreensão geral da RWP como reativadora das discussões sobre formas de implementação da R2P, discussões tão necessárias que, mesmo os países que se colocam mais críticos à proposta brasileira, não conseguem, em seus pronunciamentos, ignorar tal fato. Tal fenômeno exemplifica as dinâmicas apresentadas em nosso capítulo anterior, que afirmam a importância das normas e regras para a manutenção e ordenamento das relações entre os Estados. É indicativo de crescente importância da norma o fato de que os Estados procurem justificar suas ações baseados nestes dispositivos, ainda que seus discursos nem sempre correspondam à prática em todos os aspectos.

2.3 Das posições acadêmicas

A recepção da proposta brasileira no meio acadêmico se deu de forma menos controversa que no Debate supracitado, ainda que seja possível perceber a diferença de ânimo entre os autores mais céticos e os mais entusiasmados com a RWP. De forma geral prevaleceu

o consenso, entre as publicações analisadas, de que a proposta não compete com a R2P sendo, ao contrário, uma tentativa de complementá-la.

Ainda assim, é clara a percepção de que a RwP surge como forma de resposta à ação da OTAN na Líbia. Autores como MacDiarmid Quinton-Brown e Welsh (2013), Spektor (2012) e Stuenkel (2013) destacam a interpretação dos países do norte global, especialmente aqueles diretamente envolvidos na implementação da Resolução nº 1973, de que a proposta brasileira se trata de um *payback* ao que o país considera excessos cometidos contra o governo de Kadaffi e à negativa da OTAN à solicitação do Brasil por maiores informações sobre as ações empregadas em campo.

Além das críticas envolvendo a suposta tentativa de desvirtuar o debate e obstruir o desenvolvimento da R2P, há a preocupação de que, na prática, os parâmetros propostos pela RwP dificultem ou impeçam a implementação de intervenções das Nações Unidas (AVEZOV, 2013). Para a autora, enquanto a R2P busca limitar a soberania estatal, a RwP poderia funcionar como instrumento limitador da capacidade da CI se sobrepor à soberania. Neste sentido, afirma que a tentativa de limitar a ação militar — através do princípio *do no harm*, por exemplo — aliada à necessidade de autorização do Conselho de Segurança em todas as etapas da operação, representam um obstáculo para a ação coletiva. Mais ainda, a autoridade direta do Conselho na implementação das intervenções poderia anular ou dificultar a autoridade dos comandantes em campo, causando sérios problemas operacionais e políticos.

Neste mesmo enfoque, pode-se afirmar que as críticas concernentes ao uso da força e a tentativa de limitar tais ações são descoladas da realidade encontrada em campo, quando muitas vezes são necessárias ações rápidas e robustas para impor a paz e a estabilidade (KELLY, 2013).

Além disso, sobre a problemática da extrapolação dos limites da R2P para propiciar a mudança de regime em determinados países, à semelhança do caso líbio, é possível questionar: nos casos em que o próprio governo comete atrocidades contra seus cidadãos, como seria possível defender a população mantendo o governo no poder? (QUINTON-BROWN, 2013). Apesar de ainda não ser possível responder completamente tal questionamento, a própria Líbia nos mostra a complexidade da situação: o governo violento de Kadaffi foi deposto, um novo regime instituído, e ainda assim a violência e instabilidade predominam na região.

A crítica mais recorrente à RwP se dá, à semelhança do ocorrido no Debate, com relação à subordinação política e cronológica dos pilares, principalmente porque o próprio Secretário Geral da ONU propôs uma abordagem flexível, vislumbrando a necessidade de

ações específicas para cada caso em tela. Importa ressaltar que após uma série críticas e contribuições, o governo brasileiro modificou seu entendimento, passando a defender uma análise específica caso a caso, adotando, neste sentido, um posicionamento semelhante ao proposto por Ban Ki-moon.

Outra percepção recorrente e muito mais favorável à RWP é a de que o principal mérito da proposta reside na reativação do debate acerca das intervenções amparadas pela R2P, pela tentativa de despolarizar as discussões entre os “defensores dos direitos humanos” e os “defensores da soberania estatal”, a busca por um “caminho do meio” para tratar de casos tão críticos. Sendo assim, é notadamente reconhecido o esforço brasileiro de engajar-se construtivamente nesta empreitada (ALMEIDA, 2013; BELLI; FONSÊCA JÚNIOR, 2013; BRAGA, 2013; EVANS, 2012a; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; MARTINSEN, 2013; RODRIGUES, 2012; QUINTON-BROWN, 2013).

Digna de nota é a menção à ambição brasileira de participar ativamente da elaboração de normas de segurança internacional, papel tradicionalmente ocupado pelas maiores potências (BENNER, 2013; HAMANN, 2012; HAMANN; HUGGAH, *In*: HAMANN; HUGGAH, 2013; SPEKTOR, 2012; STUENKEL, 2013). Alguns autores justificam, inclusive, a dificuldade inicial de aceite internacional da RWP através deste viés: para as potências, o Brasil não teria legitimidade para propor modificações nas normas de intervenções, considerando seu padrão de contribuições financeiras e materiais nestes casos.

Ainda assim, boa parte das publicações em análise reconhece a importância de discutir e tentar estabelecer parâmetros e critérios gerais para ação da ONU nos casos englobados pela R2P. Não se trata mais de discutir a possibilidade ou não de intervenção por parte da CI, e sim de buscar a melhor forma de fazê-lo, delineando o caminho mais eficaz e efetivo dentro das possibilidades em questão. Tal iniciativa pode ser uma resposta para diversos problemas enfrentados pela R2P, como, por exemplo, a questão da seletividade, credibilidade, transparência e legitimidade das ações do Conselho de Segurança (BRAGA, 2013; BELLI; FONSÊCA JÚNIOR, 2013; EVANS, 2012a; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; QUINTON-BROWN, 2013).

A maior parte dos parâmetros propostos não configura novidade no sistema normativo internacional. Muitas premissas — como a ênfase na prevenção e solução pacífica de controvérsias, o uso da força como último recurso, a utilização de meios proporcionais e o *do no harm* — pode ser encontrada no relatório da ICISS, na doutrina da guerra justa ou no próprio direito internacional humanitário. Outras, notadamente a questão do monitoramento e supervisão constante do Conselho, bem como a possibilidade de responsabilização dos

interventores, são ênfases genuinamente brasileiras na questão (ALMEIDA, 2013; BELLI; FONSÊCA JÚNIOR, 2013; HAMMAN, 2012; SPEKTOR, 2012; STUENKEL, 2013).

Apesar de tal reconhecimento, é reiterada a necessidade de propostas mais concretas por parte do Brasil. Em junho de 2015, quase quatro anos após a proposição inicial da RWP, algumas perguntas permanecem sem respostas, como por exemplo, de que forma seria possível operacionalizar a proposta de monitoramento do CS das operações em atuação? Como deve ter lugar o processo de responsabilização dos atores interventores? (ALMEIDA, 2013; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; SPEKTOR, 2012).

Tais apelos refletem de forma clara a percepção de que a R2P e a RWP se tratam de processos políticos, operacionais e técnicos. Se é inegável a necessidade e delinear formas de aplicar a proposta à prática, é imprescindível também o acordo político para sua execução (HAMANN; HUGGAH, *In*: HAMANN; HUGGAH, 2013; KELLY, 2013). É de extrema importância atentar para a vontade e disponibilidade dos atores em agir, que só ocorrerá através dos cálculos racionais dos interesses e riscos específicos envolvidos para cada ator (AVEZOV, 2013). À lúcida análise da autora acrescentamos também a importância de considerar as normas internacionais, e os possíveis custos e riscos de seu cumprimento ou não.

Neste sentido, a R2P tem se consolidado como norma internacional da tratativa de graves violações — ou iminência de — dos direitos humanos, especificamente nos casos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Diversos autores destacam, notadamente após o advento da RWP, a mudança de posicionamento dos países emergentes — Brasil incluído — que progressivamente transformam a ojeriza a possibilidade de limitação da soberania estatal em aceitação do princípio de soberania enquanto responsabilidade (AVEZOV, 2013; BENNER, 2013; EVANS, 2012; MACDIARMID; QUINTON-BROWN; WELSH, 2013; SPEKTOR, 2012; STUENKEL, 2013).

Por outro lado, Belli e Fonseca Júnior (2013) destacam a latente preocupação brasileira com a vinculação automática entre a ocorrência de violação dos direitos humanos e o recurso à força à revelia do Estado, o que seria simplificar a R2P a uma doutrina exclusiva acerca do uso da força. Isto explica a ênfase da RWP nas medidas preventivas e na limitação do uso dos recursos coercitivos.

Hamman (2012) e Macdiarmid; Quinton-Brown; Welsh (2013) também interpretam a proposta brasileira à luz da tradição de política externa do Brasil, amparadas no amplo apoio ao direito internacional e na promoção da ordem multilateral. Tal interpretação será justamente objeto de estudo do capítulo que segue, através da análise do posicionamento do Brasil na ONU à luz dos estudos sobre a política externa.

2.4 Da sociedade civil

A receptividade da proposta brasileira pelas organizações de sociedade civil foi um tanto menos cética e mais homogênea que a dos Estados. Durante o debate informal de fevereiro de 2012, o Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P) destacou a importância do engajamento construtivo do Brasil, afirmando que a RWP não é crítica da R2P *per se*, e sim dos *working methods* do Conselho de Segurança. Apesar disso, o grupo não se identifica como crítico das ações do órgão, afirmando que “tivesse o Conselho agido tão rápida e decisivamente em 1994, como fez no face aos ataques do regime de Gaddafi em Benghazi em 2011, 800.000 homens, mulheres e crianças assassinados em Ruanda poderiam ainda estar vivos hoje” (GCR2P, 2012).

Ainda assim, reconheceu a necessidade do estabelecimento de uma base mínima de consenso para evitar a paralisia do CS, como ocorre no caso da Síria. Desta forma, destacou dois aspectos da proposta brasileira que podem ser cruciais para tal empreitada, “if carefully reformulated”: critérios básicos de prudência e mecanismos de monitoramento e supervisão (GCR2P, 2012).

No primeiro caso, apontou que tais recursos já aparecem na publicação do ICISS, no *High Level Panel Report* de 2004, e no relatório *In Larger Freedom*, demonstrando a importância do estabelecimento de tais *guidelines*. Atentou, porém, ao fato de que sua interpretação não pode ser literal, sob pena de se tornarem instrumentos inibidores da ação.

O desenvolvimento do segundo ponto, por sua vez, seria fundamental para facilitar o acesso a informações e análises sobre a implementação dos mandatos, desde que tomados os devidos cuidados para evitar microgerenciamento por parte do Conselho (GCR2P, 2012).

Em outra publicação da instituição, seu co-diretor, Gareth Evans, reafirma sua interpretação da RWP como princípio complementar à R2P, e a importância do estabelecimento de *guidelines* e mecanismos de monitoramento. Nesta ocasião, porém, explicita alguns problemas da proposta, como o sequenciamento cronológico dos pilares, estratégia que o próprio autor reconhece já estar modificada, através de uma abordagem mais flexível. (EVANS, 2012b).

Outro ponto de melhoria seria a interpretação literal do termo “exaustão de todos os meios pacíficos”, que poderia funcionar como impedimento à ação rápida e decisiva. Propõe, em contrapartida, o estabelecimento de análises detalhadas, baseadas em evidências de como medidas mais brandas não conseguiriam resolver o problema.

Por fim, traz a público a ideia de que, quando a comunidade internacional age nos casos críticos, há uma tendência à diminuição da responsabilização dos Estados em crise pela situação, desviando-a para os interventores.

Evans reconhece, assim, que a proposta do Brasil tem pontos a serem melhorados, e que sua implementação não necessariamente garantiria o consenso do Conselho em situações de R2P. A RwP pode, porém, ser importante instrumento para direcionar a atenção das negociações para as questões mais relevantes do debate, (re)construindo a credibilidade da ONU através da aplicação coerente dos princípios em cada caso concreto.

Sobre o engajamento brasileiro, Naomi Kikoler, também membro do GCR2P, comenta ainda de seu caráter construtivo, ainda que crítico. Pra ela, ao mesmo tempo em que busca expressar seu descontentamento com a implementação das intervenções e reforçar a ideia do uso da força como medida de exceção, o Brasil reconhece que tal recurso deve, de fato, fazer parte do arsenal de medidas disponíveis para a ação da comunidade internacional (KIKOLER, 2013).

A *International Coalition to the Responsibility to Protect (ICR2P)*, outra organização extremamente ativa na promoção e desenvolvimento do conceito, também participou do Debate Informal, disponibilizando em seu *website* cópia do *statement* levado na ocasião. Embora os representantes da instituição não tenham conseguido discursar, pela escassez do tempo, o documento foi distribuído para todos os participantes do evento (ICR2P, 2012a).

Na ocasião, a principal demanda da instituição foi o reconhecimento da importância da sociedade civil para a promoção da R2P/RwP, como ator capaz de lidar com uma diversa gama de atores, considerando que a pressão da sociedade civil pode ser valioso instrumento catalisador de vontade política e monitoramento das ações dos principais atores envolvidos.

Quanto à proposta brasileira, a coalizão afirmou que apoia iniciativas que visem avançar a R2P, mas se opõe às tentativas de renegociar os fundamentos da norma acordados em 2005. Justamente por isso, fez coro às críticas quanto aos pilares sequenciados e subordinados, enfatizando seu descompasso com a proposta de Ban Ki-Moon, *Implementing the R2P*, e os riscos de impedir ações flexíveis e especialmente pensadas para cada caso específico.

Reconheceu a RwP como uma resposta ao problema líbio, porém, com grande potencial para engajar os diversos atores do sistema internacional em diálogos construtivos. Instou o Brasil a continuar o engajamento, destacando as sempre prioritárias medidas de prevenção e o amplo espectro de responsabilidades que formam o *framework* da R2P.

Alguns meses depois, a Coalizão empreendeu um esforço para construir um pequeno dossiê sobre as percepções e análises das possíveis influências da RWP na R2P, contando com a participação de várias instituições, a saber: *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, *Global Action to Prevent War*, *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*, *World Federalist Movement-Institute for Global Policy*, *West Africa Civil Society Institute*, *World Federalist Movement-Canada*, *Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect*, *United Nations Association-United Kingdom*, *Universidade Católica de Santos*, *Madariaga-College of Europe Foundation*, *Global Centre for the Responsibility to Protect* (ICRTP, 2012b).

Analisando o conjunto de declarações, é unânime o reconhecimento da RWP como princípio complementar, e não concorrente com a R2P. Existe, porém, a preocupação de que a proposta inicie um processo de renegociação dos fundamentos acordados no World Summit em 2005.

O *World Federalist Movement- Institute for Global Policy* relembra que na ocasião as *guidelines* propostas pelo Brasil, já haviam sido propostas pela ICISS e não foram unanimemente aceitas, razão pela qual não constam nos Parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. A *United Nations Association of the United Kingdom* expressa ainda a preocupação de que o estabelecimento de tais princípios operativos, ao invés de fortalecer a R2P, tenha o efeito inverso: dificulte as ações flexíveis, rápidas e decisivas necessárias nos momentos de graves crises.

Por outro lado, o próprio representante do *World Federalist Movement* reconhece que, apesar da impossibilidade de um acordo em 2005, o estabelecimento de um *framework* é crucial para o fortalecimento da legitimidade e credibilidade das ações da ONU, galgando assim apoio para ações futuras. Nesta mesma tônica, o *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* enxerga na RWP a possibilidade de reabertura dos debates necessários e a possibilidade da ONU tratar coletivamente dos problemas recorrentes das operações baseadas no terceiro pilar.

Conforme esperado, a crítica onipresente se deu com relação ao sequenciamento dos pilares, já superado pela mudança da postura brasileira em relação a este tópico. Também foi ponto pacífico a percepção, pelas organizações participantes, de que a RWP é uma resposta crítica à forma como foi implementada a intervenção na Líbia.

O *Global Centre for the R2P* reconhece o potencial da ponte que a RWP tenta construir entre as discussões sobre o caso específico e um debate tangível sobre a melhoria da execução da R2P. A *Global Action to Prevent War* reproduziu a crescente preocupação sobre o uso

inadequado das medidas coercitivas amparadas pelos casos de R2P, de forma que algumas vezes as ações da ONU não refletem os imperativos éticos que deveriam guiar a Organização. Ainda sobre a problemática da mudança de regime, a instituição questiona se seria possível de fato proteger determinada população sem remover os perpetradores da violência.

A *West África Civil Society* e o *Asia Pacific Centre for the R2P*, representantes de áreas mais sujeitas a intervenções, reforçam a percepção de que são agendas políticas que levam os Estados à ação. Sendo assim, é extremamente necessário assegurar aos países em desenvolvimento de que a R2P não é mais um instrumento perpetrador de novas formas de imperialismo. A RWP, quando articula a importância da legitimidade das operações e a responsabilidade dos atores que as executam, dá um passo importante neste sentido.

A ênfase do Brasil na importância e prioridade da prevenção foi também muito bem recebida, considerando que o investimento em medidas preventivas é muito menos custoso e promove melhores resultados a longo prazo. O *Global Action to Prevent War* relembra que, de forma geral, o Conselho de Segurança só age quando a situação de violência chegou a tal ponto crítico que é difícil ser contida por medidas menos agressivas. Por isso mesmo, afirma que a transparência nas decisões e a responsabilização dos atores se fazem cada vez mais necessárias. Neste sentido, a proposta de maior monitoramento das ações em campo foi valorizada pelos grupos, que solicitaram maior detalhamento sobre sua aplicação prática. O *Kofi Annan International Peacekeeping Centre*, por exemplo, destacou a dificuldade de angariar recursos humanos e materiais para levar a cabo o monitoramento efetivo e necessário.

Ainda sobre a contribuição para melhoria dos métodos de trabalho do CS, o *World Federalist Movement - Institute for Global Policy* aponta o recorrente problema da seletividade das ações. Para evitar tal problema, a proposta brasileira é consistente com a iniciativa dos *5 small countries* (Costa Rica, Jordânia, Singapura, Suíça e Liechtenstein), com relação à responsabilidade de não vetar, evitando que as potências permanentes ajam como barreiras que impedem a ação nas questões de R2P.

Outro assunto bastante recorrente quando se trata da RWP é o posicionamento do Brasil, enquanto potência emergente, buscando uma participação ativa nas discussões sobre segurança internacional. Criticado por alguns países — a exemplo da Holanda na ocasião do Debate informal — pelo posicionamento crítico acerca de operações em que não teve participação ativa, o país recebeu apoio da maior parte das organizações de sociedade civil consultadas, para continuar buscando engajamento crítico e construtivo.

O *Madariaga College of Europe Foundation* entende que o Brasil atua, por exemplo, como um interlocutor entre o Norte e o Sul globais, reforçando a tendência de maior interesse

e responsabilidade dos países emergentes pelas mudanças na distribuição de poder e influência no sistema internacional. Desta forma a RWP pode incentivar atores como China, Índia e Rússia, tradicionalmente muito críticos à R2P, a engajarem-se mais construtivamente nos debates.

A maior proatividade brasileira, no entanto, não é vista como desinteressada, e sim como parte de um processo que visa à conquista de mais poder e influência no sistema, bastante consistente com o pleito do país por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Ainda sobre o engajamento internacional do Brasil, a *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* concorda que a RWP materializa a busca brasileira pela consolidação de seu *status* de potência regional e emergente *global player*. Relembra que historicamente o país defende os princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos, além de demonstrar forte comprometimento com a defesa dos direitos humanos: é um dos membros fundadores do Tribunal Penal Internacional, defendeu a criação do *Human Rights Council* e da Comissão de *Peacebuilding* na ONU, além de dedicar um capítulo de sua Constituição Federal exclusivamente ao assunto.

Apesar da rejeição inicial à R2P e à possibilidade de intervenção sem autorização dos Estados em crise, a progressiva aceitação internacional do conceito e a busca por uma melhor colocação no sistema provocaram uma mudança no posicionamento brasileiro. A RWP surge então como a consolidação do aceite brasileiro à ideia de soberania enquanto responsabilidade, ao mesmo tempo em que explicita suas críticas e propõe ajustes na implementação de tais preceitos.

2.5 Considerações preliminares

Observando a repercussão da RWP percebe-se sem dificuldades a divisão entre seus críticos e apoiadores. Para os primeiros, de forma geral, a proposta brasileira pode representar ameaça aos consensos já alcançados com relação à R2P, desvirtuando inclusive desenvolvimentos futuros, caso logre fomentar um debate paralelo. Além disso, o conceito é visto como um instrumento que visa inibir ou dificultar ações amparadas no capítulo VII da Carta da ONU, ou punir Estados que tradicionalmente se encarregam da liderança de intervenções com autorização para uso da força.

Dois dos argumentos mais utilizados por este grupo para desacreditar a iniciativa do Brasil consistem nos fatos de que a RWP não traz às discussões elementos inéditos — e, sendo assim, a Carta e demais documentos da Organização seriam suficientes para definir

parâmetros de ação — e de que o Brasil, enquanto país emergente e com participação relativamente pequena em intervenções, especialmente as do tipo em questão, não teria competência para atuar como agente normativo nas questões de segurança internacional.

Estes pontos, porém são utilizados pelos entusiastas da proposta justamente para valorizar sua relevância. Se o Brasil traz princípios que não são estranhos ao arcabouço normativo da ONU é porque tem argumentos plausíveis na defesa de seus posicionamentos. Ainda que a RWP apresente novamente pressupostos já expressos durante as discussões — como é o caso das *guidelines*, que remontam à Teoria da Guerra Justa e ao relatório do ICISS — o faz num momento em que tais debates precisavam de um novo ânimo.

Além disso, justamente por ser um ator não tradicional — e de posicionamento crítico com relação ao uso da força no sistema internacional — o exemplo brasileiro pode levar a um movimento conjunto de outros países emergentes com relação à flexibilização de seu posicionamento. A RWP pode — especialmente por conta da proposta de responsabilização dos interventores — ajudar a afastar receios quanto à utilização da R2P como justificativa para “ações imperialistas”.

Para a análise proposta, entretanto, o mais relevante é observar que, se por um lado é possível identificar as origens de boa parte do proposto na nota conceitual brasileira — demonstrando, assim, que sua proposta não é completamente inovadora — por outro, há uma percepção sobre uma mudança de posicionamento do Brasil quanto às intervenções, o que nos leva à investigação proposta na próxima seção, sobre a coerência dos posicionamentos do país no que diz respeito a tais questões.

3 INVESTIGANDO A CONTINUIDADE

3.1 Da política externa brasileira

Neste capítulo terá lugar a análise dos posicionamentos do Brasil na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo em conta que o primeiro é a instância mais representativa do princípio da igualdade entre os Estados, e o segundo é o lócus onde se discute e decide sobre as operações de paz.

A pertinência de observar a atuação da política externa brasileira reside em verificar sua coerência ou não em função da proposta de 2011, a Responsabilidade ao Proteger. Não seria demasiado, portanto, recordar os princípios que reza o artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que norteia as relações internacionais do país, a saber:

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 político (BRASIL, 1988).

De forma geral o Brasil tem mostrado aderência a estes princípios em seus posicionamentos, pautando-se por uma inserção internacional autônoma, sem alinhamentos diretos. Isto não representa inflexibilidade por parte do país, mas antes sua capacidade de negociar, sem abrir mão dos limites definidos pela Constituição (UZIEL, 2010).

Desde o início do século XX a diplomacia brasileira promove esforços para aumentar a margem de manobra internacional do Brasil, notadamente através do respeito ao direito internacional e ao multilateralismo. Outra ênfase tem sido na questão do desenvolvimento e sua inclusão na agenda política — e de segurança — internacional (DINIZ *In*: LESSA; OLIVEIRA, 2005).

Estes elementos constituem a base do pleito brasileiro por uma ordem internacional igualitária, capaz de compensar as disparidades de poder, valorizando a igualdade entre os Estados perante o sistema internacional (FONTOURA, 2005; MIYAMOTO, 2008). Para o Brasil, a construção desta nova ordem precisa passar necessariamente pela reforma das instituições internacionais, especialmente das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, para garantir transparência, representatividade e legitimidade aos processos decisórios da Organização (UZIEL, 2010).

Alguns fatores são evocados como mostras de que o país está pronto para assumir as responsabilidades decorrentes desta nova ordem, como a busca por liderança nos organismos internacionais, o perdão da dívida de países africanos, os investimentos — através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — em ações para o desenvolvimento na África e América Latina (MIYAMOTO, 2008).

Além disso, o Brasil ostenta uma reconhecida tradição quanto a priorização das soluções pacíficas de controvérsias, cultivando uma imagem de país mediador, construtor de consensos. Alia a isto uma crescente participação nas operações de paz da ONU, reforçando sistematicamente que a paz e estabilidade só seriam alcançadas tratando as raízes dos conflitos, comumente ligadas ao subdesenvolvimento, pobreza e desigualdade. Enfatiza a importância de atender ao princípio da não intervenção, expressando certa resistência a corroborar com operações baseadas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas — aquele que estabelece que o CS pode levar a efeito, através da força, as ações que julgar necessárias para manter e estabelecer a paz e segurança internacionais (ONU, 1945) — notadamente nas situações em que não há o consentimento das partes envolvidas (FONTOURA, 2005b; UZIEL, 2010). Veremos a seguir como é possível entender que o Brasil tem se mostrado consistente, mas não intransigente, em seus posicionamentos.

Iniciaremos nossa investigação sobre a coerência do posicionamento brasileiro para tais questões no ano de 1990, pelo marco histórico que representa, no cenário internacional, o fim da Guerra Fria (corroborado pela extinção da URSS no ano seguinte) e no plano nacional, a consolidação da redemocratização, com a posse do primeiro presidente eleito de forma direta após os 21 anos de ditadura militar.

Para cada um dos sete governos analisados faremos um breve retrospecto da política externa brasileira a fim de contextualizar aquilo que mais nos importa: os posicionamentos brasileiros na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança em face dos elementos conceituais da RWP.

3.2 1990-1992: um Brasil esperançoso

A eleição do presidente Fernando Collor representa a esperança brasileira na redemocratização do país, no combate à corrupção e na promoção da estabilidade econômica. Seu curto governo foi, porém, marcado pela grave crise política e econômica que culminou no processo de *impeachment* e sua renúncia ao cargo (CORRÊA, 2007).

A atuação internacional do Brasil neste período foi bastante congruente com a realidade mundial pós Guerra Fria, quando, com o fim do antagonismo ideológico, a ênfase do sistema internacional recaiu sobre as questões econômicas. Propôs-se a recuperar a confiança internacional, notadamente através da abertura econômica aos moldes neoliberais, acatando as diretrizes financeiras de órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), iniciando, por exemplo, os processos de privatização (VIZENTINI, 2008). As principais estratégias de inserção internacional na época consistiram na aproximação com a América do Sul, principiada no governo Sarney, e com o campo hegemônico formado pelos países desenvolvidos (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005).

Com o agravamento da crise interna, Collor iniciou uma tentativa de recuperação de sua imagem, convidando personalidades reconhecidas em suas áreas para compor os “ministérios dos notáveis”. Para o Ministério das Relações Exteriores, convida o renomado jurista Celso Lafer. É sob seu comando que o Brasil retoma o princípio do universalismo, que prega o alargamento das relações internacionais do país com o intuito de diversificar parcerias com todas as regiões do mundo (CORRÊA, 2007).

No âmbito da ONU, é recorrente o reconhecimento de valores como democracia, liberdade, direitos humanos e desenvolvimento sustentável como objetivos da Organização. Neste período também percebemos o pleito pela reforma da instituição e principalmente pelo assento permanente no Conselho de Segurança, como parte do argumento da necessidade de redistribuição do poder no sistema internacional. Neste contexto, adere à agenda internacional proposta e procura o reconhecimento brasileiro através das “credenciais de bom comportamento” (VIZENTINI, 2008).

Apesar das turbulências internas, em 1992 o Brasil consegue o êxito na promoção da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, evento onde se inicia a promoção global do conceito de desenvolvimento sustentável (CORRÊA, 2007).

3.2.1 Collor e Lafer: representantes brasileiros na Assembleia Geral

Neste período o país foi representado nos Debates Gerais da Assembleia Geral da ONU duas vezes pelo presidente (nas 45ª e 46ª reuniões, nos anos de 1990 e 1991) e uma vez pelo ministro Lafer (Reunião nº 47, em 1992). Nestas ocasiões o discurso brasileiro abordou o fim da Guerra Fria e as expectativas — logo frustradas — de um sistema internacional menos dividido: à bipolaridade leste-oeste seguiu-se a norte-sul, com o crescimento da distância e desigualdade entre as nações dos dois polos. O país defendeu a tese de que a verdadeira paz e

segurança internacional não podem ser alcançadas enquanto existirem tantas disparidades (COLLOR, 1990; 1991 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

Desta forma, o Brasil afirmou que a promoção do desenvolvimento é pressuposto para a paz (COLLOR, 1991 *In*: CORREA, 2007). Recebeu com entusiasmo a Agenda para a Paz, de Boutros-Ghali, e propôs que o secretariado desenvolvesse, complementarmente a ela, uma Agenda para o Desenvolvimento (LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

Para os representantes brasileiros a paz deve compreender não apenas seu conceito negativo, de ausência de conflitos, mas também seu conceito positivo, de respeito aos direitos humanos, políticos, econômicos e sociais (COLLOR, 1991 *In*: CORREA, 2007). Para alcançá-la é necessário redemocratizar a ordem mundial (COLLOR, 1990 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

A democracia, porém, só é plena quando promove justiça social e bem estar. No plano internacional isso deve se refletir não só na promoção do desenvolvimento como também no equilíbrio entre os princípios de igualdade entre os países e as prerrogativas dos membros permanentes do CS (COLLOR, *In*: CORREA, 2007; LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

O mote deste órgão, o sistema de segurança coletiva da ONU, deve obedecer às normas do direito internacional, e não à força e à imposição de uns sobre os demais (COLLOR, 1991 *In*: CORREA, 2007). Para os representantes brasileiros, a democratização da ordem internacional e a maior possibilidade de participação dos membros no processo decisório podem levar a um nível maior de adesão das normas, de forma mais eficaz que a imposição (COLLOR, 1990 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

Para corroborar com tal posicionamento foram apresentados alguns princípios norteadores da política externa brasileira, como a não intervenção, a autodeterminação dos povos e o respeito à ordem jurídica, notadamente ao direito internacional e aos direitos humanos (COLLOR, 1990; 1991 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007). Estes últimos, por sua vez, são considerados invioláveis no discurso de Lafer (1992 *In*: CORREA, 2007), que afirmou: “o conceito de nação não pode servir a práticas de opressão”.

Vislumbra-se, assim, a dicotomia entre as noções de soberania e direitos humanos, que a sociedade internacional discute há tempos, para a qual o Brasil só virá apresentar sua robusta contribuição quase 20 anos depois.

Por fim, também foram apontadas algumas ações brasileiras que materializam sua disposição em participar ativamente desta nova ordem. Além da democratização e abertura econômica (COLLOR, 1990 *In*: CORREA, 2007), destaca-se a realização da Rio-92, que

vinculou a problemática de preservação do meio ambiente à necessidade de promoção do desenvolvimento para a manutenção da paz e segurança internacionais. Foi no evento em questão que se iniciou a promoção do conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que busca equilibrar “os anseios de desenvolvimento e a preservação do planeta para gerações futuras” (LAFER, 1992 *In*: CORREA, 2007).

Como visto, o início da década de 90 foi bastante conturbado no cenário político nacional, o que poderia ter atrapalhado o processo recém iniciado de (re)democratização do país. Ainda assim, as linhas de política externa mantiveram-se consistentes, sem sinais de ruptura. Os princípios da Constituição Federal de 1988 aparecem como norteadores, principalmente no que diz respeito a não-intervenção e à autodeterminação dos povos, presentes na tradição diplomática brasileira há pelo menos um século. Reiteradas vezes o discurso brasileiro versa sobre o *link* entre desenvolvimento e segurança, ideia que remonta a governos anteriores, como o de Juscelino Kubitschek e sua Operação Pan-Americana. Dada a realidade de país em desenvolvimento, este pleito integra-se muito bem à proposta brasileira de democratização das relações internacionais, o que proporcionaria ao país maiores possibilidades de participação no cenário internacional.

Após a renúncia de Collor, o então vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência para finalizar o termo. Seguiremos a partir de então, buscando confirmar a coerência brasileira na sua atuação internacional.

3.3 1992- 1994: consolidando a democracia

Ao assumir a presidência, Itamar Franco precisou enfrentar não apenas a crise política, mas também a continuada crise econômica e uma grave crise social, muito marcada pela violência policial contra civis, a exemplo das chacinas da Candelária e de Vigário Geral. Conseguiu superá-las, mantendo o governo democrático e logrando iniciar a estabilização econômica ao fim do seu mandato, com o Plano Real, em 1994 (VIZENTINI, 2008).

Fernando Henrique Cardoso esteve à frente do MRE no início deste período, deixando a pasta para assumir, em maio de 1993, o Ministério da Fazenda, enquanto Celso Amorim o sucedeu como chanceler. Sob o comando destes ministros temos observamos a ênfase dos discursos no uso da política externa como instrumento para promoção do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005).

Ainda que o espaço de manobra fosse relativamente pequeno, o Brasil se coloca como um *global trader*, buscando melhorar as relações comerciais com diversos parceiros em

todo o mundo. Confirma, assim, a adesão ao universalismo, voltando-se não apenas para a América do Sul e o Mercosul, já consagrada área de prioridade, mas também para parceiros menos tradicionais como China e Índia — com propostas de cooperação técnico-científica e cooperação para o desenvolvimento, respectivamente — e a área do Atlântico Sul, para onde propõe a Zona de Paz e Cooperação (OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

Intensifica-se a ênfase do país nos foros multilaterais, buscando concerto com os chamados “pares potenciais”: China, Índia, Rússia e África do Sul, e com o Grupo dos 15, que atualmente é composto por dezoito países⁷ (HIRST; PINHEIRO, 1995; OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008). Participa como membro não permanente do CS no biênio 1993-1994, foro no qual consegue discutir e participar mais ativamente das questões sobre segurança internacional, como quando se voluntaria para mediar a problemática do Haiti, mostrando aderência ao princípio da não intervenção ao se colocar contrário à intervenção da Organização dos Estados Americanos naquele país (VIZENTINI, 2008).

3.3.1 Celso Amorim: representante brasileiro na Assembleia Geral

Durante o governo de Itamar Franco o país participou dos 48º e 49º Debates Gerais da Assembleia Geral. Nestas ocasiões, o Ministro Celso Amorim reiterou os princípios norteadores da política externa brasileira — a não intervenção, o respeito à soberania e integridade territorial de todos os Estados, a solução pacífica de controvérsias, o respeito ao direito internacional e aos direitos humanos — e enfatizou a “vocação universal” do país sob a égide de tais princípios (AMORIM, 1994 *In*: CORREA, 2007).

Em seu discurso o ministro reconheceu que a ordem internacional pós Guerra Fria ainda apresenta muitos problemas, e propôs “3 Ds” para lidar com a situação: Desarmamento, Desenvolvimento e Democracia⁸ (AMORIM, 1993 *In*: CORREA, 2007). Os dois primeiros formariam, junto com os direitos humanos, uma “tríade indissolúvel”, que o Brasil procura valorizar, notadamente com a recorrência em que a bandeira da promoção do desenvolvimento aparece em seus posicionamentos.

Retoma-se, assim, a lógica de que a paz efetiva depende das melhorias sociais e da diminuição dos desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais. Foi neste sentido que

⁷Argélia, Argentina, Brasil, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Nigéria, Malásia, México, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue.

⁸Esta proposta remonta ao discurso do diplomata Araújo Costa, neste mesmo foro, em 1963, em que foram propostos os “3 Ds” de Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização (CORRÊA, 2007).

Amorim instou a ONU por maior atuação nas propostas da Agenda para o Desenvolvimento e na Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, ambas derivadas da Agenda para a Paz (AMORIM, 1993; 1994 *In*: CORREA, 2007).

Também a defesa dos direitos humanos é consistente com o comportamento brasileiro, especialmente com a participação ativa do país na Conferência de Viena, em que presidiu o comitê de redação da Declaração Final do evento (AMORIM, 1993 *In*: CORREA, 2007).

A manutenção da democracia representava objetivo interno brasileiro e apesar do reconhecimento das crises enfrentadas, o processo de *impeachment* foi apresentado como exemplo de vanguarda com relação a liberdade e possibilidade de participação dos cidadãos na política nacional (AMORIM, 1993 *In*: CORREA, 2007).

Além disso, a pauta da democratização das relações internacionais mereceu destaque nos pronunciamentos, ênfase colocada na importância da representatividade, legitimidade e do respeito ao direito internacional para as ações da ONU. Para Amorim, o sistema internacional não deve preservar privilégios, de forma que as assimetrias de poder não podem substituir a ordem jurídica da igualdade soberana entre os Estados. Este último princípio não deve ser relativizado, sob pena de retrocesso das relações internacionais (AMORIM, 1993; 1994 *In*: CORREA, 2007).

Amorim posicionou-se muito cético quanto a conceitos como dever de ingerência e boa governança, que considera como reedições de práticas discriminatórias contra os países do sul, apenas revestidas de uma capa moral e humanitária. Afirmou que as operações de paz da ONU apresentam “graves e persistentes problemas”, mas reconheceu sua importância para a resolução de conflitos. Neste contexto, lembrou a importância de tratar das raízes sociais e econômicas das crises, além de suas consequências imediatas, reafirmando a disposição do Brasil em contribuir mais com tais empreitadas (AMORIM, 1993 *In*: CORREA, 2007).

Considerando os graves conflitos do período em questão, como aqueles que ocorriam em Ruanda, Angola e Bósnia, Amorim ressaltou a imprescindibilidade da reforma das Nações Unidas, especialmente de seu Conselho de Segurança. A ampliação deste órgão, possibilitando maior participação dos países em desenvolvimento, era tida como crucial para sua legitimidade e eficácia, fatores essenciais à efetiva democratização das relações internacionais (AMORIM, 1993; 1994 *In*: CORREA, 2007).

3.3.2 1993-1994: o Brasil no Conselho de Segurança

Durante seu termo no Conselho de Segurança⁹, o país participou de reuniões que trataram de alguns temas mais genéricos — como métodos e procedimentos do órgão e direcionamentos da própria organização sobre operações de *peacekeeping* — bem como de diversos casos específicos de países assolados por conflitos, a exemplo de Ruanda, Bósnia e Herzegovina, Somália, Haiti, El Salvador e Angola.

Quanto às primeiras ocasiões, nota-se que o Brasil reforçou a necessidade de transparência nas decisões do Conselho, bem como a importância da questão de sua representatividade, principalmente pela falta de países em desenvolvimento enquanto membros permanentes (SARDENBERG, 1994f), o que se coaduna com o proposto em seus discursos na Assembleia Geral.

Sobre as operações de paz, o Brasil defendeu a presença de longo prazo nos países que sofreram intervenções, de forma a garantir que a retirada da Organização não seja seguida do retorno das hostilidades. Quanto aos princípios norteadores da intervenção, deixou clara a necessidade de imparcialidade absoluta (SARDENBERG, 1994e) e do consentimento das partes envolvidas — embora no caso da Somália, por reconhecer que não havia governo legítimo no país, tenha flexibilizado esta posição¹⁰ (CASTRO, 1994).

No que toca a possibilidade de uso da força baseado no capítulo VII o Brasil sistematicamente se absteve nas resoluções em que esse mecanismo estava presente, como nas reuniões 3413, 3429, 3437 e 3470 sobre o Haiti e na reunião 3392, sobre Ruanda. No caso da Bósnia e Herzegovina, apesar de não se abster, o país fez suas ressalvas quanto à intensidade da força aérea a ser utilizada e ao uso da expressão “todos os meios necessários” como termo padrão para permitir a utilização de força militar em detrimento de soluções diplomáticas. Em todos os casos, defendeu que a saída para as crises deve ser política, diplomaticamente negociada, e não alcançada através de demonstrações de força e poderio militar (AMORIM,

⁹ Esta seção deveria iniciar sua análise em 1993, início do primeiro biênio do Brasil enquanto membro eletivo do CS no pós Guerra Fria. Entretanto, conforme já explicado, a Organização só disponibiliza publicamente em seu *website* os registros das reuniões a partir de 1994.

¹⁰ “*We therefore welcome the fact that the text of the resolution makes it clear that it is only in the light of the very exceptional circumstances prevailing in Somalia, including the particular absence of a national government, that the Security Council is acting under Chapter VII of the United Nations Charter*” (CASTRO, 1994).

1994; FUJITA, 1994; SARDENBERG, 1994a, SARDENBERG, 1994b, SARDENBERG, 1994c, SARDENBERG, 1994d).

Após este breve panorama, podemos perceber que neste primeiro momento o Brasil demonstrou completa aderência aos princípios expostos na Constituição, notadamente os que dizem respeito a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Também conseguiu participar ativamente nos foros multilaterais em análise, embora não tenha sido possível verificar concerto de posições com os supracitados “pares potenciais” conforme propôs o Ministro das Relações Exteriores da época.

Mais uma vez a problemática entre a defesa dos direitos humanos e o respeito à soberania estatal aparece nos pronunciamentos do país, principalmente pela consolidação das operações de paz como um dos principais instrumentos da ONU para combater a violência contra civis. Apesar de adotar uma postura extremamente crítica, como quando trata do dever de ingerência, o Brasil indicou flexibilidade e disposição para engajamento construtivo ao reconhecer a importância das supracitadas operações.

3.4 1995-2002: estabilidade econômica e política

Os oito anos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República foram marcados por três grandes processos: a consolidação da democracia, a continuidade da abertura econômica — com a implementação das reformas solicitadas pelas instituições de Bretton Woods — e a estabilização da economia a partir do plano real (BARRETO, 2012a).

A adesão à proposta neoliberal tem sido bastante criticada enquanto estratégia de inserção internacional, principalmente pela posição vulnerável em que deixou o Brasil, com o aumento da dívida externa e a crescente transferência de divisas para o exterior (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

No início do segundo mandato, em 1999, a grave crise econômica que abateu a América Latina leva a um posicionamento mais crítico sobre a chamada globalização assimétrica e a um progressivo afastamento do neoliberalismo (VIZENTINI, 2008). Com uma proposta mais desenvolvimentista, o país retoma a consideração dos prejuízos que a exclusão social acarreta ao dificultar o acesso à ciência e tecnologia, essenciais para a estabilidade econômica e, conseqüentemente, para a estabilidade e segurança internacionais (CORRÊA, 2007).

Neste contexto, a política externa, comandada inicialmente pelo ministro Luís Felipe Lampreia e posteriormente pelo ministro Celso Lafer, adota como principais objetivos a consolidação da estabilidade econômica e a promoção de desenvolvimento sustentável e

equitativo. A cooperação internacional foi um instrumento enfatizado para a consolidação e promoção destes objetivos, bem como a diversificação de parcerias e melhoria nas suas relações, além de uma participação maior e mais adequada no processo decisório regional e mundial (BARRETO, 2012a).

Como exemplos, temos a ênfase no processo de integração da América do Sul, notadamente com o Mercosul e a aproximação com a Comunidade Andina, e o controverso processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com todas as oportunidades e ameaças que se apresentavam com a instituição de uma área deste tipo envolvendo os Estados Unidos (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

A orientação universalista permanece neste período, com destaque para a aproximação dos “pares intermediários” e uma ação concertada nos foros multilaterais. Mantém-se também o pleito pela reforma da ONU e inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho, mais uma vez buscando o reconhecimento brasileiro pelas credenciais de participação e compartilhamento de valores. Além disso, busca se adequar aos regimes internacionais, como pode ser exemplificado na adesão ao Tratado de Não-Proliferação, cuja ratificação era postergada desde fins da década de 1960 (OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

Nestes anos temos ainda o agravamento de crises internacionais como as do Kosovo, Timor e Angola, bem como o recrudescimento do terrorismo, com os atentados de 11 de setembro de 2001, que iniciam a guerra estadunidense contra o terror. O Brasil se posiciona de forma solidária ao país vitimado, porém muito crítica quanto a violações do princípio de soberania estatal, elemento presente na guerra contra o terror (CORRÊA, 2007; VIZENTINI, 2008).

Ainda com relação às questões de segurança, no governo de Fernando Henrique Cardoso é promovida a Política de Defesa Nacional, em 1996, explicitando o entendimento brasileiro sobre o papel estratégico das temáticas internacionais na promoção e garantia da segurança do país, traduzida não apenas na manutenção das relações pacíficas entre os Estados, mas também relacionada à sua capacidade de inserção internacional.

Sendo assim, o documento reconhece a tradição pacífica da América do Sul e agrega à sua área considerada estratégica os países do Atlântico Sul, explicitando a importância de fortalecer os processos de integração regional, construindo assim a ideia de um anel de paz em torno do país.

Em seguida define como objetivo primordial a soberania nacional e a realização dos interesses brasileiros no exterior, destacando, neste sentido, a busca por maior projeção e participação nos processos decisórios internacionais e a contribuição para manutenção da paz

e segurança. Enfatiza, neste último caso, a participação em operações de manutenção de paz, vinculando-as à prioridade destinada à solução pacífica de controvérsias, sendo o recurso à força admissível apenas nos casos de autodefesa. Para alcançar tais objetivos se faz necessário agregar à diplomacia ativa uma postura defensiva de credibilidade, capaz de gerar efeitos dissuasórios.

Desta forma seria então possível melhorar a capacidade brasileira de negociação no sistema internacional, bem como auxiliar na construção de uma ordem internacional amparada no direito, na paz universal e no desenvolvimento sustentável da humanidade (FONTOURA 2005b).

3.4.1 Lampreia, Cardoso e Lafer: representantes brasileiros na Assembleia Geral

Nos oito debates gerais da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil foi representado pelo ministro Lampreia da 50^a à 55^a reunião, entre os anos de 1995 e 2000, pelo presidente, na 56^a sessão, em 2001, e pelo ministro Celso Lafer na 57^a, em 2002.

Nestas ocasiões, permaneceram as discussões sobre a problemática e desigual ordem pós Guerra Fria e o alerta brasileiro de que o bipolarismo de então não pode se transformar no “bipolarismo do bem estar” (LAMPREIA, 1996 *In*: CORREA, 2007). Desta forma, mais uma vez temos a ligação entre desenvolvimento e segurança como condição indispensável para a paz internacional. Para Lampreia, a globalização assimétrica leva ao acirramento das desigualdades, da pobreza e da violência, ameaças constantes à paz, já que um mundo “instável e desesperançoso economicamente não pode ser seguro” (LAMPREIA, 1998 *In*: CORREA, 2007).

Logo, a paz depende não apenas da democracia e liberdade econômica, mas também da justiça social, que deve ser alcançada através da cooperação internacional para o desenvolvimento (CARDOSO, 2001 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007; LAMPREIA, 1995; 1996; 2000 *In*: CORREA, 2007;). Temos ainda, desde 1992, a ênfase na proposta do desenvolvimento sustentável, visando diminuir os impactos do homem no meio ambiente e garantir às gerações futuras o acesso a recursos naturais. Tais conceitos estão intimamente ligados também à garantia e promoção dos direitos humanos, outro tema muito caro aos pronunciamentos brasileiros (LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007).

Os representantes brasileiros afirmaram que as Nações Unidas, enquanto organização promotora e mantenedora da paz, têm falhado em seu intento: a maior parte de suas ações só

ocorre quando as crises atingem um patamar crítico, de difícil resolução, sendo ainda marcadas por forte seletividade. Exemplificaram alguns insucessos nestas empreitadas, como o conflito em Angola, que ainda persistia apesar de longas tratativas nos foros onusianos; as operações enviadas a Serra Leoa e Congo, que não contaram com todos os recursos necessários para sua completa execução; e a marginalização da ONU quanto à solução da OTAN para a questão kosovar (LAMPREIA, 1999; 2000 *In*: CORREA, 2007).

Kofi Annan, o então Secretário Geral das Nações Unidas, corrobora com o posicionamento brasileiro, também destacando as dificuldades enfrentadas para organização em seu Relatório do Milênio: *We, the people: The role of the United Nations in the 21st century*.

Neste contexto o país recobrou a demanda pela reforma da instituição, como forma de superar sua crise financeira e motivacional. A imagem de uma ONU letárgica e morosa poderia ser modificada através da participação efetiva do mundo em desenvolvimento, garantindo maior legitimidade e representatividade a seus processos decisórios, além de bases sólidas para cooperação. Multilateralismo, respeito ao direito internacional, democratização e correção das assimetrias aparecem, assim, reiteradamente como princípios a serem promovidos e/ou melhorados no âmbito institucional (LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007; LAMPREIA, 1995; 1997; 1998; 1999 *In*: CORREA, 2007).

Em um cenário tão difícil, os pronunciamentos brasileiros instaram as Nações Unidas a responder: onde começa e onde termina sua responsabilidade? Como lidar com a lacuna normativa entre os instrumentos jurídicos disponíveis e a realidade? Como fortalecer o sistema de segurança coletiva?

Ao mesmo tempo, tentaram contribuir com as respostas: seria necessário assentar a paz em uma ordem internacional justa, na solução negociada dos conflitos, na ênfase na prevenção e na diplomacia, que deve substituir a política do poder e do medo (LAMPREIA, 1995; 1996; 1997; 1998 *In*: CORREA, 2007; CARDOSO, 2001 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007).

O país também apresentou suas credenciais para maior participação no sistema internacional, dando mostras de ações baseadas nos princípios que propõe. Sendo uma das maiores democracias do mundo, com grande mercado e economia em desenvolvimento, assenta suas relações internacionais na reciprocidade e respeito mútuo. Por ser tão grande, consegue fazer pontes entre as mais distintas realidades (LAMPREIA, 1996; 1998 *In*: CORREA, 2007).

O universalismo permaneceu como outra característica das relações brasileiras. Para além do fortalecimento da integração sul- americana, o país se aproximou da África, com a

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e, em 1996, expressa o desejo de uma ação concertada destes países na Assembleia Geral¹¹ (LAMPREIA, 1996; 1997; 1998 *In*: CORREA, 2007).

Como respaldo à importância dada pelo Brasil às questões de direitos humanos, foram apresentados o compromisso com o Tratado de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional, ratificado em 2002 (CARDOSO, 2001 *In*: CORREA, 2007; LAMPREIA, 2002 *In*: CORREA, 2007), e a disposição de dialogar e buscar soluções pacíficas para crises internacionais, como ocorrido na Guiné e em Angola. No Timor, o Brasil atuou na Força Multilateral Internacional, enviada ao país após solicitação do governo (; CARDOSO, 2001 *In*: CORREA, 2007; LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007; LAMPREIA, 1998 *in*: CORREA, 2007).

No penúltimo ano do governo FHC os Estados Unidos sofreram o maior atentado terrorista de sua história, com o choque de dois aviões nas torres do World Trade Center, e iniciaram a guerra contra o terror, direcionada principalmente ao Afeganistão e ao Iraque. O Brasil, após expressar solidariedade ao sofrimento estadunidense, afirmou que a luta contra o terrorismo não pode representar um embate entre religiões, nem inibir a agenda de cooperação (CARDOSO, 2001 *In*: CORREA, 2007). Quando foram levantadas suspeitas de existência de armas de destruição em massa no Iraque, e os EUA intensificaram as ameaças quanto ao estabelecimento de ações militares, o ministro Celso Lafer lembrou que, conforme Carta das Nações Unidas, o uso da força deve ser expressamente autorizado pelo Conselho, sendo entendido como medida de exceção (LAFER, 2002 *In*: CORREA, 2007).

3.4.2 1998-1999: o Brasil no Conselho de Segurança

Pela oitava vez compondo o Conselho de Segurança, o Brasil participou ativamente de diversas discussões envolvendo operações de paz, inclusive propondo algumas inovações quanto ao trabalho conjunto dos diversos órgãos e agências da ONU, para estabilização dos países em crise, em missões planejadas para promover assistência em longo prazo.

¹¹ “Pela primeira vez, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe comparecem à Assembleia Geral das Nações Unidas organizados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, voltada para a cooperação e a coordenação política. Em consulta e de forma concertada, os países-membros da Comunidade esperam atuar com maior intensidade nas Nações Unidas, para melhor promover os seus interesses comuns e projetar a identidade linguística, cultural e histórica que os une.” (LAMPREIA, *In*: CORREA, 2007).

Nas reuniões sobre proteção de civis, por diversas vezes o país reforçou o apego aos princípios do consentimento das partes e de ações proporcionais, neutras e imparciais para promover assistência humanitária. Além disso, ressaltou a importância de fortalecer e melhorar os instrumentos de prevenção, destacando o caráter excepcional da utilização do Capítulo VII da Carta, e a preocupação de que o uso da força afete a percepção de interventores neutros e imparciais — dificultando, assim, a assistência necessária.

Em todos os casos o Brasil defendeu que a intervenção deve ser planejada visando tratar das raízes do conflito, integrando o auxílio humanitário a estratégias de desenvolvimento político, econômico e social. Para tanto, seria importante que outros órgãos da instituição participassem de seu planejamento, como é previsto, por exemplo, pelo artigo 65 da Carta, que prevê a interação entre o CS e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Sugeriu também o trabalho conjunto do CS com o Programa da ONU para o desenvolvimento (PNUD) e com a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), para a construção de uma cultura de paz e tolerância às diferenças (AMORIM, 1998c; AMORIM, 1999e; FONSECA JÚNIOR, 1999e).

O país insistiu ainda na diferenciação entre responsabilidade coletiva e segurança coletiva. A primeira seria direcionada a todos os membros da comunidade internacional (CI), que teriam o dever de auxiliar os Estados em crise com medidas diplomáticas de negociação e cooperação. O segundo caso seria de competência exclusiva do Conselho, podendo incluir medidas coercitivas, inclusive força militar (AMORIM, 1998e; CORDEIRO, 1999a).

Quando o tema principal foram os países africanos, o Brasil reforçou a sua posição de concentrar a estratégia de resolução dos conflitos em diálogo e negociações e, mais uma vez, destacou a necessidade de cooperação, tanto dos Estados e Organizações africanas quanto da CI, lembrando novamente o artigo 65 da Carta (AMORIM, 1998a). Sobre a cooperação Brasil - África, enfatizou o papel da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, além do envio de tropas brasileiras para as operações de paz em Angola e Moçambique (LAMPREIA, 1998). Outra vez ressaltou a importância de tratar os conflitos a partir de suas causas primárias, principalmente no que diz respeito à correlação entre desenvolvimento e violência e na necessidade de construir as capacidades locais (AMORIM, 1998a).

Nas discussões sobre casos específicos, o país repetiu estas premissas. Para Serra Leoa votou a favor da extensão da *United Nations Observer Mission in Sierra Leone* (UNOMSIL) até a elaboração de um plano de longo prazo, incluindo não apenas aspectos de segurança, mas também políticos e econômicos (AMORIM, 1999). Ato contínuo, na reunião

de número 4054, foi a favor da *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), que enfatizava a reabilitação e reconstrução do país (FONSECA JUNIOR, 1999c).

Na reunião 3942, que tratou do Haiti, fez um convite aos outros órgãos da ONU, especialmente o ECOSOC, para desenvolver um plano de reestabilização de longo prazo para o país, mais uma vez evocando o artigo 65 da Carta. No ano seguinte, na reunião 4074, já era previsto o estabelecimento futuro da MICAH, uma missão civil de apoio no Haiti, que contou com a consultoria do ECOSOC em seu planejamento (AMORIM, 1998e; CORDEIRO, 1999b).

No caso do Timor, foi na reunião 4043 que Brasil e Portugal, em conjunto, chamaram a atenção do CS para a crise. Poucos dias depois, na reunião 4045, foi aprovada a resolução 1264, estabelecendo a *International Force for East Timor* (INTERFET), baseada no capítulo VII. Cabe ressaltar que o Brasil é tradicionalmente cético com respeito a operações deste tipo. No fim do biênio, em uma reunião de avaliação sobre a situação, mais uma vez reforçou o chamado à cooperação para todos os Estados Membros, a própria ONU e também instituições de Bretton Woods para financiamento dos projetos (FONSÊCA JÚNIOR, 1999a, FONSÊCA JÚNIOR, 1999b, FONSÊCA JÚNIOR, 1999f).

Quando participou das discussões sobre a Bósnia e Herzegovina, novamente defendeu o desenvolvimento das capacidades locais, além da ampliação de foco das questões estritamente de segurança para esforços de desenvolvimento econômico e social (AMORIM, 1998b; FONSÊCA JÚNIOR, 1999d).

Sobre o Kosovo, após a controversa ação da OTAN — que interveio no conflito entre Albaneses e Sérvios utilizando a força — o Brasil enfatizou o artigo 53 da Carta, destacando que a autorização prévia do Conselho é imprescindível nas intervenções que utilizem o recurso da força, ainda que sejam levadas a cabo por organizações regionais (AMORIM, 1998d). Além disso, evidenciou o que chamou de possível tendência do CS de tratar situações de emergência nos moldes do Capítulo VII, e assim não responder ao princípio da não intervenção, e reiterou o papel primordial do órgão de buscar soluções políticas para a crise (VALLE, 1998).

Diante disso, percebe-se mais uma vez a continuidade do posicionamento brasileiro nas Nações Unidas, especialmente quanto às questões de segurança internacional e implementação das operações de paz. Deve ser destacado o precedente no caso específico do Timor Leste, do voto a favor de uma operação baseada no capítulo VII. Entretanto, é importante notar que esta posição foi tomada considerando o pedido do governo timorense

pelo auxílio onusiano, de forma que não vai de encontro aos princípios de não intervenção nem da soberania estatal¹². O que prevaleceu nos discursos dos representantes do governo foi o respeito aos princípios da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias.

Outros assuntos que chamaram a atenção foram a preocupação com o desenvolvimento e o constante chamado à cooperação, inclusive entre os próprios Estados em desenvolvimento, e à redemocratização da ordem internacional, principalmente através da reforma da ONU. Todos os casos são uma demonstração de alinhamento às diretrizes de política externa de Lampreia e Lafer: busca de desenvolvimento sustentável e cooperação com ênfase na diversificação de parcerias.

3.5 2003-2010: imagem internacional renovada

No período em tela o Brasil passou a gozar cada vez mais de uma imagem sólida perante a comunidade internacional, principalmente por causa do constante crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais. Isto, aliado à figura carismática do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, aumentou sobremaneira a visibilidade do país (VIZENTINI, 2008).

A política externa figurava como um instrumento de valor para a promoção do desenvolvimento — no caso do Brasil, notadamente pela abertura de mercados e diversificação de parcerias. Na chefia do Ministério das Relações Exteriores, Celso Amorim manteve as diretrizes básicas do governo anterior. Declarou que buscava reduzir o hiato entre as nações ricas e pobres, enfatizando a igualdade entre os povos, numa postura de “ativismo responsável” e “protagonismo engajado” (BARRETO, 2012b). O presidente Lula, por ocasião de sua posse afirmou que a diplomacia brasileira seria orientada pelo desenvolvimento nacional, a partir de uma perspectiva humanista (BRASIL, 2003).

O período foi, de fato, marcado pela intensificação da articulação e do perfil reivindicatório do Brasil perante os regimes internacionais propostos, como as negociações da ALCA, que foram estagnadas, as contestações aos Estados Unidos na OMC, e a rejeição da agenda da guerra contra o terror (OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008). O pressuposto universalista é bem expresso pelo aumento do corpo diplomático e das embaixadas e

¹² Vale ressaltar que o governo da Indonésia, que então ocupava o território do Timor Leste, aquiesceu a operação.

consulados no exterior, especialmente na África e nos países árabes, corroborando com a ênfase na cooperação sul-sul proposta pelo presidente (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005).

Além disso, temos o mérito das negociações multilaterais e a busca por ações concertadas com os demais países emergentes, como os membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)/ IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O pleito pela democratização das relações internacionais e reforma do CSNU, porém, não é unanimidade entre eles, considerando que Rússia e China, que detém posição permanente no órgão, não expressam desejo de diluir seu poder (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

O governo Lula manteve a busca por equilíbrio da globalização assimétrica através da diplomacia econômica, política e social, especialmente no que diz respeito ao combate à fome e à miséria, preconizou a importância da solidariedade internacional, criando e executando programas de cooperação nas áreas sociais e de saúde (CORRÊA, 2007; OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2008).

Neste período a presidência publica dois documentos que vinculam a política externa às questões de defesa nacional: a Política de Defesa Nacional, em 2005 — em substituição ao documento do governo FHC — e a Estratégia Nacional de Defesa, em 2008.

O primeiro não se distancia do proposto em 1996, trazendo a política externa como instrumento de promoção de alguns princípios considerados importantes para a segurança nacional. Inicialmente apresenta um conceito ampliado de segurança, envolvendo não apenas o âmbito militar, mas também o político, econômico, social e ambiental. Trata das dificuldades de inserção dos países em desenvolvimento em um cenário de globalização ambígua, capaz de aproximar parte do mundo enquanto exclui outra. Esta exclusão pode gerar fontes potenciais de conflitos.

Neste sentido, à semelhança do governo anterior, aborta a necessidade de uma ordem internacional democrática e cooperativa, pautada pelo multilateralismo e pelo direito internacional — com ênfase no princípio da igualdade soberana entre os Estados — para garantir o desenvolvimento da humanidade. Mantém-se, assim, o pleito pela reformulação e redemocratização das instâncias decisórias do sistema internacional.

Prossegue elencando objetivos da defesa nacional, dentre os quais destacam-se, como em 1996, a manutenção da soberania brasileira, a maior inserção do Brasil nos processos decisórios internacionais e a contribuição para manutenção da paz e segurança globais (BRASIL, 2005).

Para alcançá-los destaca a importância de aprimorar a capacidade brasileira de negociação através, por exemplo, da ampliação de laços com as tradicionais áreas de prioridade — América do Sul e África — e da abertura de novas parcerias estratégicas. A participação em operações de paz, sob a égide de organismos multilaterais, por sua vez, é apresentada como outro instrumento capaz de ampliar a projeção brasileira neste cenário, além de reafirmar o compromisso do país com a paz e segurança internacionais.

Desta forma, a PDN reafirma a importância de aliar a tradicional e reconhecida capacidade diplomática brasileira a uma força militar capaz de gerar efeitos dissuasórios (BRASIL, 2005).

A Estratégia Nacional de Defesa, publicada três anos depois, reconhece a tradição pacífica do Brasil e a importância deste pacifismo enquanto identidade nacional. Aborda, ainda, a inseparabilidade das questões de defesa e desenvolvimento, afirmando que o Brasil precisa manter o esforço de garantir oportunidades educativas e econômicas para seus cidadãos. Remete, assim, à abordagem ampliada do conceito de segurança proposto pela PDN.

No que diz respeito às questões internacionais, o documento versa sobre a preparação das forças armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz. Estas são importantes instrumentos para fortalecimento do sistema de segurança coletiva, o que é benéfico tanto para o estabelecimento da paz mundial quanto para a manutenção da segurança nacional (BRASIL, 2008).

3.5.1 Lula e Amorim: representantes brasileiros na Assembleia Geral

Na Assembleia Geral o país foi representado pelo ministro Celso Amorim nos 60^a e 65^o Debates Gerais, nos anos de 2005 e 2010, e pelo presidente Lula nas demais sessões.

O primeiro pronunciamento do presidente neste foro foi iniciado pela menção ao atentado terrorista em Bagdá, que vitimou o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, Alto Comissário para direitos humanos da ONU. Na ocasião Lula afirmou que a obra de Sérgio Vieira pautava-se no diálogo e na atenção aos vulneráveis, princípios que se integram à tradição brasileira de humanismo tolerante, pacífico e corajoso (SILVA, 2003 *In*: CORREA, 2007). A estes preceitos podem também ser integradas a busca pela paz, solidariedade e o pluralismo internacional (AMORIM, 2010c), bem como os princípios constitucionais da autodeterminação dos povos, o respeito à soberania e a não ingerência. Este último, porém, passa a ser acompanhado da ideia de não omissão, indicando mais um pouco de flexibilidade nas concepções brasileiras defendidas até então (SILVA, 2004 *In*: CORREA, 2007).

Silva (2003; 2004; 2006 *In: CORREA*; 2007; 2007; 2008;) e Amorim (2005 *In: CORREA*, 2007; 2010c) apontaram uma série de ações brasileiras para corroborar com o discurso apresentado: a ampliação da presença internacional do país e suas relações de cooperação, amizade e respeito com seus parceiros, incluindo não apenas a tradicional região sul americana e os centros hegemônicos, mas também a África, os países árabes e o Oriente Médio.

Destacaram ainda a busca pela estabilidade econômica e justiça social, traduzida no âmbito interno principalmente nas ações de combate à fome e à miséria — com programas como o “Fome Zero” — e de distribuição de renda — como “Bolsa Família” (AMORIM, 2010c; SILVA 2004, 2006 *In: CORREA*, 2007). O resultado de tais ações se refletiu no alcance de boa parte das metas do programa de Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento¹³ (AMORIM, 2010c).

No âmbito internacional, o Brasil não só se mostrou disposto a atuar como mediador, como quando da assinatura da Declaração de Teerã junto a Turquia e Irã, para tratar da problemática do desenvolvimento nuclear deste último país (AMORIM, 2010c), como também procurou aumentar sua presença nas operações de paz das Nações Unidas, à exemplo do aceite para liderar o componente militar da MINUSTAH (SILVA, 2004 *In: CORREA*, 2007).

Além disso, temos um país bastante ativo na cooperação multilateral, como demonstram o entusiasmo direcionado à Reunião de Líderes Mundiais Contra a Fome e a Pobreza, realizada na sede da ONU (SILVA, 2004 *In: CORREA*, 2007) e a criação do fundo de solidariedade do IBAS e das ações para combate a doenças como HIV/AIDS, tuberculose e malária, através do *Unitaid*, criado em conjunto com Chile, França, Noruega e Reino Unido (SILVA, 2008).

Isto porque a temática da relação intrínseca entre desenvolvimento e segurança internacional aparece com ainda mais destaque. Em diversas ocasiões o discurso brasileiro apontou a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento global, afirmando que se trata de responsabilidade coletiva (SILVA, 2003; 2004; 2006 *In: CORREA*, 2007), afinal, “ninguém está seguro em um mundo de injustiças” (AMORIM, 2010c).

Segundo o presidente Lula, são as injustiças do processo de globalização assimétrica e excludente que dão origem às causas mais profundas dos conflitos (SILVA, 2004 *In:*

¹³ De fato o Brasil consegue atingir boa parte das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme pode ser verificado no Relatório Nacional de Acompanhamento, de maio de 2014. (IPEA, 2014)

CORREA, 2007). Quando são drenados os recursos das regiões mais escassas para irrigar as regiões privilegiadas, se nutre o ódio com a pobreza e a desesperança (SILVA, 2006 *In*: CORREA, 2007).

A crise econômica e financeira do final dos anos 2000, que teve início nos países mais ricos, foi apresentada como outro exemplo da importância da reflexão acerca do modelo liberal, e da ideia “insensata de que mercados podem se autorregular” (SILVA, 2009). O Brasil valorizou a ação estatal, afirmando que se não fosse a intervenção dos Estados na economia, as consequências poderiam ter sido ainda mais desastrosas (SILVA, 2008; 2009).

Neste contexto, pode ser destacado mais um posicionamento recorrente da trajetória brasileira: a necessidade do estabelecimento de uma nova ordem internacional. Mais de uma década após o fim da Guerra Fria a aclamada democracia não se faz ainda completamente presente nas relações internacionais. Nos pronunciamentos de Lula e Amorim fez-se clara a demanda pela democratização da ordem internacional, que deve ocorrer através do multilateralismo e de instâncias decisórias transparentes e representativas para garantir a legitimidade das decisões (AMORIM, 2010c; SILVA, 2003; 2004; 2006 *In*: CORREA, 2007; SILVA, 2007; 2009).

Como instância mais representativa da sociedade internacional, as Nações Unidas têm falhado na promoção de tais valores. As dificuldades em tratar das crises e o agravamento dos conflitos internacionais erodem a credibilidade da organização. Desta forma, o presidente Lula retomou a importância de seu objetivo primário, que é a preservação dos povos do “flagelo da guerra”, enfatizando as medidas de prevenção e solução negociada dos conflitos, valorizando o diálogo e a responsabilidade coletiva na construção da paz duradoura (SILVA, 2003; 2006 *In*: CORREA, 2007).

A problemática invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em 2003, à revelia do CS, e a posterior comprovação da não existência das alegadas armas de destruição em massa (GLOBAL SECURITY, 2004), foram utilizadas como exemplo das dificuldades pelas quais passa a credibilidade da organização. Além disso, Amorim (2010c) reforçou o argumento da importância de manter o recurso da força como medida de exceção, devendo ocorrer apenas após o esgotamento dos meios pacíficos e sob o amparo do direito internacional. Isto porque o diálogo e a cooperação são mais efetivos que a “arrogância baseada em suposta superioridade moral auto-conferida” (AMORIM, 2010c).

Neste mesmo viés crítico Amorim (2005 *In*: CORREA, 2007) e Silva (2009) aquiesceram a importância de novos conceitos nas tratativas dos conflitos, notadamente a Responsabilidade de Proteger, com a ressalva de que, apesar do uso de força no sistema

internacional não poder ser completamente descartado, o militarismo e a força são insuficientes para resolver a maioria das crises. Faz-se necessário, assim, atentar para as raízes do conflito, as verdadeiras origens das graves violações dos direitos humanos e, para tanto, a diplomacia e a persuasão são instrumentos mais eficazes.

Outro exemplo do perfil questionador da atuação brasileira neste foro é o pleito pela reforma da Organização, definido por Amorim, em 2005, como “nossa palavra de ordem”, com apoio e ação concertada com demais países do G4 (Índia, Alemanha e Japão), todos com interesse em garantir presença como membros permanentes do CS (SILVA, 2006 *In*: CORREA, 2007). Este órgão foi, de fato, o principal foco das críticas e justificativas da demanda brasileira, que se baseiam na falta de representatividade em sua composição, que reflete a configuração do sistema internacional de seis décadas anteriores (SILVA, 2004 *In*: CORREA, 2007; SILVA, 2008).

Lula e Amorim abordaram a importância de garantir a participação dos países em desenvolvimento nesta instância, para resolver seu déficit democrático e garantir legitimidade e credibilidade a suas ações, pois não deve ser facultado apenas às potências permanentes resolver assuntos que interferem em todo o cenário internacional.

Para além do interesse de reorganizar o CS, observa-se também nos pronunciamentos brasileiros a ênfase no papel da Assembleia Geral como um outro instrumento para tratar das questões relativas a segurança internacional, considerando que este órgão pode ser uma alternativa ao imobilismo do Conselho, em uma referência ao mecanismo “unidos pela paz” (AMORIM, 2005 *In*: CORREA, 2007; SILVA, 2003 *In*: CORREA, 2007).

3.5.2 2004-2005: o Brasil no Conselho de Segurança

Neste período as discussões sobre prevenção de conflitos, proteção de civis, *peacekeeping* e *peacebuilding* se fizeram bastante presentes na agenda. Em tais ocasiões o Brasil apontou mais uma vez que existe uma ligação intrínseca entre paz e desenvolvimento (SARDENBERG, 2004f), que a base da paz é a justiça social (AMORIM, 2004), e que, nesse sentido, a pobreza, a fome e o subdesenvolvimento podem ser considerados ameaças à paz e à segurança internacional (VALLE, 2005).

A importância dos mecanismos de prevenção de conflitos foi destacada, chamando a atenção da Organização pra trabalhar mais energicamente neste sentido, através de cooperação com organizações regionais — que detém melhores meios de compreender as dinâmicas locais e dispõem de mais acesso a informações — e uma revitalização da própria

Assembleia Geral, que deve levar ao CS os casos mais críticos, na tentativa de evitar conflitos de grande escala (SARDENBERG, 2004f).

Para os casos que exijam intervenções, os representantes brasileiros defenderam a elaboração de missões de *peacekeeping* que englobem fatores sociais, econômicos e culturais, além dos aspectos tradicionais de segurança (SARDENBERG, 2004e; AMORIM, 2004). Neste sentido, estratégias de *peacekeeping* e *peacebuilding* devem ser integradas, e não necessariamente sequenciadas. Para o Brasil, é importante que estratégias de reconstrução se iniciem na fase pós-conflito (SARDENBERG, 2004f; AMORIM, 2004), atentando a fatores como reintegração dos combatentes e geração de empregos, de forma a evitar reincidências (VALLE, 2005).

A cooperação figura, para o país, como importante mecanismo nestes casos, tanto entre órgãos e agências da ONU — destacando-se o ECOSOC como parceiro — como entre organizações regionais — a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que trabalhou ativamente na Guiné Bissau, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), que o fez no Haiti — e até mesmo com a mídia, para captar apoio e aprovação popular para as ações e auxiliar nos mecanismos de prevenção (SARDENBERG, 2004b; VALLE, 2004a, VALLE, 2004c; SARDENBERG, 2005b).

O biênio 2004-2005 marcou o início da participação intensiva do Brasil no Haiti, ao aceitar assumir o comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti - MINUSTAH. Alinhada com os preceitos defendidos pelo país, esta missão tem o objetivo de transferir progressivamente o foco da segurança para áreas econômicas e sociais, em concerto com outras agências e órgãos da ONU (AMORIM, 2004). Na reunião 5110, em janeiro de 2005, o país explicitou os três pilares da operação: manutenção da lei e da ordem, diálogo político e reconciliação e promoção social e desenvolvimento, contando com o auxílio do ECOSOC para desenvolver um planejamento de longo prazo. Além disso, destacou algumas outras iniciativas brasileiras para cooperação, como a assistência técnica para agricultura, e o acordo no banco mundial para fornecimento de merenda escolar. Este acordo foi o primeiro celebrado no Banco em que as duas partes eram países em desenvolvimento (AMORIM, 2005).

Em outra ocasião, o Brasil reforçou a ideia de que o povo haitiano deve assumir a responsabilidade de estabilização do país, com o apoio da CI. Ato contínuo, afirmou que a MINUSTAH, além de objetivar resolver as raízes do conflito em esforços de longo prazo, atenta também para situações que exigem resposta mais rápida, como eleições, desarmamento e criação de empregos (SARDENBERG, 2005a).

Nas discussões sobre o Timor, o Brasil manteve a coerência de seus posicionamentos. Votou a favor da extensão do componente militar da UNMISET, mas reforçou a importância da melhoria nos serviços públicos (SARDENBERG, 2004c), bem como advogou a relevância do financiamento internacional para o desenvolvimento (VALLE, 2004d). Além disso, defendeu o estabelecimento futuro de uma missão de *peacebuilding* centrada no fortalecimento da administração pública e das instituições nacionais, e no desenvolvimento econômico e social, reforçando a construção das capacidades timorenses¹⁴ (VALLE, 2004f).

Quanto os países africanos, tema sempre presente nas discussões, o país manteve a posição de que a paz sustentável só pode ser alcançada trabalhando as raízes dos conflitos (SARDENBERG, 2004a), com foco no desenvolvimento e disposição da ONU de se manter presente por períodos longos (SARDENBERG, 2004d). Trouxe, ainda, a importância da cooperação, tanto em iniciativas endógenas à própria África — destacando a importância das ações da União Africana —, quanto entre os países em desenvolvimento, e entre as agências e órgãos das Nações Unidas (SARDENBERG, 2004a; VALLE, 2004b, VALLE, 2004e; FONTOURA, 2005a). Destacou o PNUD como instrumento de auxílio em programas de emprego e diminuição da pobreza (VALLE, 2004b) e a preocupação do *World Food Program* (WFP) com a crise alimentar e suas possíveis consequências ameaçadoras à paz e segurança internacional (FONTOURA, 2005a).

Nas poucas vezes em que se pronunciou sobre a questão do Sudão, o Brasil, apesar de não ter votado contra nenhuma resolução, fez ressalvas à utilização dos mecanismos do capítulo VII, afirmando inclusive que seu uso excessivo pode dar a impressão de que os esforços diplomáticos não estão recebendo a devida consideração (SARDENBERG, 2004g, SARDENBERG, 2004h).

Em suma, este período não trouxe inovações no posicionamento brasileiro, no que tange a seus pronunciamentos nas Nações Unidas sobre segurança internacional, mas sim o reforço de sua coerência nas discussões relativas ao tema, com um perfil mais ativo e questionador de determinadas normas e regimes internacionais. Mantem-se a flexibilidade diante de questões sobre o uso da força para além da legítima defesa, sempre com a ressalva

¹⁴ Para além das operações de paz, o Brasil dedica bastante recursos para a cooperação internacional com o Timor Leste - da ordem de mais de 6 milhões de reais - de forma que o Timor ocupa a 7ª posição com relação aos gastos do país com este objetivo. Condizente com a ênfase brasileira na promoção do desenvolvimento, boa parte das ações no país integram-se à categoria de cooperação técnica, que “visa à capacitação de indivíduos e ao fortalecimento de organizações e instituições no exterior. A essência de seu processo é a transferência e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencial de adaptação, absorção e geração de impactos positivos no desenvolvimento autônomo de outros países.” (BAUMANN, 2013, p. 25).

que este recurso estaria reservado a situações extremas. Quando se trata da R2P, não houve posicionamento expressamente contra o conceito, mas o destaque para a importância da utilização de meios pacíficos, mais eficazes para tratar das raízes do conflito.

Nesta mesma lógica, continuou a defender a necessidade da reforma da ONU e da democratização das relações internacionais, de forma a permitir a maior participação dos países em desenvolvimento das instâncias decisórias coletivas. Além disso, sendo ele mesmo um país em desenvolvimento, o Brasil continua advogando a importância de melhores condições socioeconômicas para o estabelecimento de paz duradoura nas regiões afetadas por conflitos. Mais ainda, assumiu uma postura de maior ativismo, aumentando a cooperação — bilateral ou através de organizações regionais — com países em crise, e sendo mesmo protagonista, ao assumir o comando da MINUSTAH.

3.6 2011-2014: Brasil gigante?

A última etapa da investigação proposta consiste na análise da política externa do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff. Em seu discurso de posse a presidente afirmou que continuaria baseando sua atuação internacional nos valores clássicos da diplomacia brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio da não intervenção, defesa dos direitos humanos e fortalecimento do multilateralismo, bem como na continuidade do engajamento na luta contra a fome e a miséria no mundo. Tratou ainda do aprofundamento das relações do Brasil, com atenção especial aos países emergentes, e valorização da inserção internacional da América do Sul, através do Mercosul e da União de Nações Sul Americanas (UNASUL). Além disso, reforçou o pleito brasileiro por uma reforma nos organismos de governança mundial, com ênfase no Conselho de Segurança da ONU (2011).

Em ocasião análoga, no momento de sua posse no Ministério das Relações Exteriores, o ministro Antônio Patriota também tratou da assimetria das instâncias decisórias internacionais, mencionando um esforço a ser feito para não reproduzir a distribuição de poder do passado e acomodar as demandas e aspirações legítimas daqueles que não integram este círculo ainda restrito. No mais, reconheceu a expectativa de que o Brasil, enquanto economia crescente e estável, intensificasse a cooperação junto a países menos desenvolvidos.

Em meados de 2013 o ministro Patriota renunciou ao cargo, após um problema diplomático com a Bolívia¹⁵. Em seu lugar assumiu o até então chefe da missão brasileira na ONU, Luiz Alberto Figueiredo. Por ocasião de sua posse, o ministro expressou laços de admiração e amizade por seu antecessor, e declarou-se disposto a colaborar com as diretrizes do Governo, notadamente o crescimento econômico com inclusão social e a proteção ambiental. Define, assim, seus objetivos primordiais nas ações de “crescer, incluir e proteger” (FIGUEIREDO, 2013).

De forma geral, a política externa do governo em tela é caracterizada como expressão de continuidade com relação ao governo anterior (CERVO; LESSA, 2014), mas é possível apontar alguns pontos de diferenciação, como uma mudança de estilo na condução da política, que contrasta com a figura carismática do ex-presidente Lula, e a priorização da política interna, que passou por momentos difíceis, como o agravamento dos efeitos da crise econômica e manifestações populares expressando forte insatisfação com temas recorrentes na realidade brasileira, como a corrupção e a falta de serviços públicos de qualidade (ALMEIDA, 2014).

Outra concepção é a ideia de que a continuidade se deu por inércia, pela ausência de esforços no sentido de ruptura, dada a aparente perda de relevância do Ministério das Relações Exteriores no conjunto da Esplanada dos Ministérios. Ademais, observa-se uma menor ênfase direcionada à política externa, exemplificada na ausência de representação brasileira nas Conferências de Genebra, que discutiram a questão da Síria em 2014 (KALIL, 2014).

Tais interpretações refletem a percepção sobre o comportamento brasileiro nestes últimos quatro anos. Importa ressaltar, porém, dois momentos importantes da atuação do país com relação a questões de segurança internacional. A primeira diz respeito à maior ênfase na defesa dos direitos humanos, como afastamento de regimes autoritários — como o Irã — e o voto favorável, no Conselho de Direitos Humanos da ONU, ao início de investigações de violências contra as populações em Mianmar, Coreia do Norte, Síria, Sri Lanka e Irã (BRICS POLICY CENTER, 2011; CERVO; LESSA, 2014).

A segunda é justamente o nosso objeto de trabalho, a RWP, que consagra a interpretação brasileira sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, e o equilíbrio entre

¹⁵ A problemática se deu no caso do senador opositor boliviano, Roger Pinto, que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz há 15 meses, sob asilo político. Acusado de corrupção e diversos outros crimes em seu país, Pinto não havia recebido o salvo-conduto que permitiria sua vinda ao Brasil. Neste contexto, o encarregado de negócios na Bolívia, o diplomata Eduardo Saboia decidiu arquitetar a fuga do senador, que foi trazido em carros oficiais até Corumbá - MS, alegadamente sem o conhecimento de seus superiores (SENHORAS, 2013).

os princípios de defesa dos direitos humanos, não intervenção e autodeterminação dos povos (CERVO; LESSA, 2014).

Ainda na temática de segurança, no governo em análise foi publicado o Livro Branco de Defesa do Brasil, em 2012. Este documento trata desde os princípios basilares da defesa estatal até a configuração do sistema internacional e as diretrizes em que devem se basear as ações das forças armadas, sob as mais diversas égides.

Para os propósitos deste trabalho importa destacar a concepção de que o Brasil precisa se preparar para um maior engajamento na ordem internacional nascente, através de uma estreita relação entre política externa e política de defesa, visando promover um ambiente internacional cooperativo (DEFESA NACIONAL, 2012).

Reconhecendo a característica transnacional dos temas de segurança e defesa — a exemplo do crime organizado, do terrorismo, dos problemas ambientais e do risco de escassez de recursos — bem como a estreita relação entre desenvolvimento e segurança e a ameaça de deterioração das condições sociais trazida pela crise econômica, o documento aposta na construção de uma ordem baseada na multipolaridade cooperativa.

O Brasil deve, assim, continuar o trabalho para fortalecimento dos foros multilaterais, buscando sua reformulação a fim de garantir melhor representatividade da realidade de distribuição de capacidades do século XXI, o que deverá se traduzir em maior eficácia e legitimidade de suas decisões.

O documento vislumbra a crescente importância do Brasil nas áreas de paz e segurança internacionais por sua maior participação nas operações de paz, amparadas pelos três pilares tradicionalmente defendidos pelo país: uso da força apenas em autodefesa, imparcialidade e consentimento das partes. A participação no Haiti é apresentada como modelo, considerando que as ações brasileiras no país visam alcançar objetivos não só de segurança, mas também de fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento. Ao comando da MINUSTAH o Brasil alia diversos programas de cooperação técnica em áreas como agricultura, saúde e infraestrutura.

Por fim, o Livro Branco de Defesa menciona a proposta da RWP ao explicitar a necessidade de aperfeiçoamento dos conceitos que versam sobre proteção dos civis em situações de conflito, para evitar que o uso da força exceda as previsões do CSNU (DEFESA NACIONAL, 2012).

3.6.1 Rousseff: representante brasileira na Assembleia Geral

A presidente representou o Brasil nos quatro Debates Gerais da AGNU neste período, emitindo pronunciamentos consistentes com suas propostas para política externa.

A crise financeira continuava a suscitar graves consequências e dificuldades econômicas em todo o mundo, inclusive no Brasil. Rousseff reconheceu este fato, mas manteve sua posição de que políticas recessivas agravam os problemas internos dos países afetados, ao invés de resolvê-los — a exemplo do que vemos ocorrer com a Grécia, em 2015. Para ela, uma crise de tal porte não deve ser administrada apenas por poucos países, pois sua resolução exigirá ação conjunta, já que o fracasso de um pode acarretar o fracasso de todos os países (ROUSSEFF, 2011; 2012; 2013).

É nesta tônica que aparece novamente nos pronunciamentos brasileiros a relação entre desenvolvimento e segurança. Sem o primeiro não há condições de garantir o segundo. Por isto, o Brasil instou todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, a cooperar para o combate não só das consequências das crises, mas principalmente das suas causas profundas. Isto requer, muito além de intervenções nos casos críticos, um forte trabalho de prevenção e combate à pobreza, fome e desigualdade (ROUSSEFF, 2011; 2013).

Para que tais medidas consigam ser de fato implementadas, se faz necessário que os Estados embracem o multilateralismo, o diálogo, o respeito aos direitos humanos e a promoção de uma ordem internacional justa e solidária (ROUSSEFF, 2012; 2013; 2014).

Defendendo mais uma proposta historicamente relevante para o Brasil, a presidente afirmou que tais transformações só conseguirão efetivação de fato através da reforma das instituições internacionais, tanto das organizações financeiras quanto das Nações Unidas, que sofre de um déficit de representatividade e legitimidade desde a década de 1990 (ROUSSEFF, 2011; 2012; 2013; 2014).

A incapacidade de resolver crises tão antigas quanto a questão Israel-Palestina, ou mais recentes como os conturbados acontecimentos da crise líbia, e as dificuldades e impasses que levam à paralisia do Conselho para tratar do problema sírio, levam a credibilidade da Organização a níveis cada vez mais baixos (ROUSSEFF, 2011; 2012; 2013; 2014).

Neste contexto, a presidente apresentou o Brasil como um país disposto a assumir responsabilidades oriundas de seu recorrente pleito ao assento permanente do CSNU. Justifica que no âmbito interno o país busca combater a pobreza e a desigualdade (ROUSSEFF, 2011; 2012) conseguindo sair do mapa da fome da *Food and Agriculture Organization* (ROUSSEFF, 2014), bem como manter sua democracia forte — neste momento, as

manifestações de 2013 foram colocadas como exemplo de pujança da democracia e liberdade de expressão no país (ROUSSEFF, 2013).

Sendo um dos principais impulsionadores do projeto de integração e cooperação na América do Sul o Brasil foi apresentado como um “vetor de paz, estabilidade e prosperidade na região” (ROUSSEFF, 2011). Nas questões relacionadas especificamente a segurança internacional o país também se mostrou atuante, como na manutenção da liderança do componente militar da MINUSTAH, no Haiti (ROUSSEFF, 2011; 2012).

Coerente com os princípios constitucionais, Dilma expressou repúdio ao preconceito, especialmente com relação ao Islã, e às intervenções unilaterais que ocorrem à revelia do direito internacional (ROUSSEFF, 2013). Reafirmou que, apesar de ilegal, o uso da força sem autorização do CS “vem ganhando ares de legalidade” (ROUSSEFF, 2012), o que é inaceitável. Neste contexto, condenou a crescente violência na Síria, destacando não só a responsabilidade do governo sírio com relação às violações dos direitos humanos, mas também dos atores internacionais que apoiam a oposição armada no país¹⁶. Por isso mesmo, afirmou que as graves crises internacionais não podem ser resolvidas apenas por meios militares, necessitando de estratégias para a promoção de diálogo e negociações (ROUSSEFF, 2012; 2013).

Por fim, foi neste período, especificamente na 66ª Debate Geral da AGNU, em 2011, que a presidente brasileira apresentou a maior contribuição do país para as discussões sobre segurança internacional: a Responsabilidade ao Proteger. Proposta como um complemento à R2P, a RwP objetiva reiniciar os debates sobre a forma mais adequada de combater as graves violações aos direitos humanos causadas por crimes como o genocídio, a limpeza étnica, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade.

3.6.2 2010-2011: o Brasil no Conselho de Segurança

Especificamente quanto ao CS, o último biênio, no período de nossa análise, em que o Brasil se fez presente neste órgão engloba o final do governo Lula e o início do governo Dilma Rousseff.

¹⁶ Nesta afirmação cabe reconhecer a referência a práticas de ingerência utilizadas pelas grandes potências, muito recorrentes no período da Guerra Fria, fornecendo apoio militar a governos ou milícias de oposição, visando garantir a permanência ou atração dos países para suas áreas de influência, como ocorreu, por exemplo, no Afeganistão e nas Coreias.

Analisando as posições do Brasil na instância máxima decisória das Nações Unidas percebemos que a cooperação com o Haiti foi bastante enfatizada. No âmbito bilateral, o Brasil forneceu treinamento às forças de polícia do país, através da Polícia Federal brasileira e firmou uma série de acordos para agricultura, energia e saúde. Organizações regionais como a OEA e a UNASUL auxiliaram no processo eleitoral, e a Organização Pan-americana de Saúde também atuou em seu campo de atividades, tendo inclusive, recebido do Estado brasileiro uma doação de dois milhões de dólares (VIOTTI, 2010h; VIOTTI, 2011b; SIMÕES, 2011). O Brasil anunciou, ainda, diversos programas da MINUSTAH visando a construção de casas, novos postos de trabalho e a integração dos locais no processo de construção das capacidades haitianas (VIOTTI, 2011j), de acordo com os preceitos várias vezes defendidos pelo país, de integração entre fatores de segurança e socioeconômicos.

O caso do Timor foi outro exemplo de cooperação bilateral brasileira, notadamente nas áreas de educação, agricultura, eleições, fortalecimento do judiciário e treinamento militar (VIOTTI, 2010b, VIOTTI, 2010k; VIOTTI, 2011d). Foi ressaltada, ainda, a crescente integração internacional do Timor, através de sua participação na CPLP e na Associação de Nações do Sudeste Asiático (MACHADO, 2011).

Nas discussões sobre os países africanos, outra vez o país destacou o importante papel das organizações regionais na prevenção de conflitos, notadamente a contribuição da União Africana (UA) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States - ECOWAS*). Na qualidade de presidente da Comissão de Peacebuilding para a Guiné-Bissau, destacou o esforço conjunto com a UA, ECOWAS e CPLP para questões econômicas, sociais e políticas. Trouxe também a participação da Organização Internacional de Polícia Criminal (*International Criminal Police Organization - INTERPOL*) para questões ligadas ao tráfico (VIOTTI, 2010c, VIOTTI, 2010g, l).

Quanto à questão da Líbia, saudou a atuação da Liga Árabe e da UA nas tentativas de soluções negociadas para o conflito. O conselho foi unânime em aprovar a resolução 1970 sob a égide da R2P, adotando uma série de sanções como o banimento de voos, congelamento de bens, embargo de armas e denúncias ao Tribunal Penal Internacional. Poucas semanas depois, outra resolução, a 1973, foi aprovada, mas desta vez o Brasil se absteve, junto com China, Rússia, Índia e Alemanha. A representante brasileira na ocasião considerou que a resolução apresentada ia muito além da criação de uma zona de exclusão aérea, conforme solicitado pela Liga Árabe, e que a autorização genérica para utilizar todos os meios necessários para o

cumprimento do mandato poderia possibilitar uma intervenção militar em grande escala (VIOTTI, 2011e).

Neste biênio, comparado aos anteriores, houve mais reuniões para discutir os procedimentos do CS, durante as quais o Brasil sugeriu uma maior interação entre o órgão e os países contribuintes de tropas e o desenvolvimento de mecanismos para monitorar a implementação das resoluções, de forma a possibilitar a responsabilização dos agentes (VIOTTI, 2010d; GARCIA, 2011). Insistiu também na importância da transparência e legitimidade, advogando uma reforma no CS para se adequar a nova realidade política mundial, incluindo os países em desenvolvimento (VIOTTI, 2010d; AMORIM, 2010b; GARCIA, 2011). Propôs ainda a elaboração de mecanismos para restringir o uso do veto, principalmente em questões envolvendo a responsabilidade coletiva e a necessidade de estudar os efeitos inesperados das sanções empregadas, para evitar que prejudiquem a população (VIOTTI, 2010j).

As discussões sobre operações de paz também apareceram de forma significativa neste período. O Brasil continuou defendendo a importância de priorizar as medidas preventivas, e de uma abordagem holística para as operações, que devem reconhecer a ligação entre segurança e desenvolvimento político e socioeconômico, citando inclusive o artigo 55 da Carta, que faz referência a tal ligação. Segundo o dispositivo, tais missões devem ser integradas não só entre seus componentes — civis e militares — como também com as lideranças locais, organizações regionais e agências da ONU, fortalecendo instituições, capacitando e empoderando a população local, na tentativa de construir uma cultura de paz. O país continuou a afirmar que os pressupostos básicos das intervenções devem ser do consentimento das partes, imparcialidade e neutralidade dos interventores, e a permissão para o uso da força apenas em legítima defesa. Além disso, abordou a importância de um treinamento adequado para as tropas interventoras, notadamente quanto à interação com lideranças locais, sensibilidade cultural e normas de conduta, e a responsabilidade do Conselho de garantir a implementação adequada dos mandatos (VIOTTI, 2010a, VIOTTI, 2010e, VIOTTI, 2010f, VIOTTI, 2010i, VIOTTI, 2010m; DUNLOP, 2010; VIOTTI, 2011c, VIOTTI, 2010f, VIOTTI, 2010a, VIOTTI, 2010i, VIOTTI, 2010k; PATRIOTA, 2011b; DUNLOP, 2011a, DUNLOP, 2011b).

A representante brasileira trouxe ainda a diferenciação entre operações de proteção a civis e aquelas baseadas na R2P. As primeiras precisam ser neutras e imparciais para não comprometer a chegada do auxílio humanitário. As últimas, por sua vez, se aplicam a apenas a casos muito específicos — genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a

humanidade — quando os Estados falham em proteger seus cidadãos. Ainda assim, a possibilidade de uso da força, inclusive com a relativização da soberania estatal, deve ser uma opção cogitada apenas quando os meios pacíficos se mostrarem inadequados (VIOTTI, 2011g, p. 1).

Na última reunião do biênio sobre o assunto, o Brasil tratou da nova perspectiva para proteção de civis: a RwP, conceito citado pela primeira vez pela presidente Dilma em seu discurso na Assembleia Geral. A representante brasileira adiantou alguns pontos contidos na nota conceitual que sua delegação faria circular posteriormente. Dentre eles, destacam-se mais uma vez a diferenciação entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva, a primazia da prevenção para evitar conflitos e os custos humanos associados, a necessidade de exaurir meios pacíficos de solução e a importância de estudar os riscos associados ao uso da força, para que a intervenção não cause mais instabilidade. Além disso, reforçou a responsabilidade do Conselho em identificar e controlar tais riscos, e a necessidade de fortalecer os procedimentos do órgão pra monitorar as ações e garantir que haja a responsabilização dos atores, quando necessário (VIOTTI, 2011l).

Ante o exposto, percebe-se um aprofundamento da cooperação internacional, notadamente com os países mais necessitados, que se alinha à preocupação brasileira com o desenvolvimento socioeconômico e a diversificação de parcerias, além de proporcionar maior destaque na cena internacional. Deste modo, a participação ativa do Brasil reforça a justificativa de seu pleito por uma maior atenção ao papel e às demandas dos países emergentes, bem como pela reforma do Conselho.

Observando os pronunciamentos explicitados ao longo deste capítulo, verifica-se a continuidade e coerência das declarações brasileiras no CS e AGNU sobre operações de paz. A flexibilização quanto ao respeito do princípio da não intervenção é claramente atrelada ao princípio da defesa dos direitos humanos, especificamente para os casos abarcados pela R2P, conceito incorporado ao arcabouço teórico da ONU desde 2005.

Mais ainda, percebe-se que a nota conceitual enviada pela diplomacia brasileira para promoção e desenvolvimento da RwP não apresenta nenhum elemento estranho aos princípios tradicionalmente defendidos pelo Brasil. Analisando a retrospectiva do posicionamento brasileiro na Assembleia Geral e no Conselho, observa-se que todos os pontos da nota já haviam sido tratados, por diversas vezes, nas declarações anteriores.

Assim, a RwP não representa uma inovação brasileira por causa de seu conteúdo, mas por conta da demonstração de disposição do Brasil em sintetizar suas propostas e

contribuir ativamente nas discussões sobre um instrumento tão importante para a atuação do Conselho de Segurança como as operações de paz.

Finalizando nossa análise destes 25 anos de história, é forçoso reconhecer que, apesar de períodos de instabilidade política e financeira, e de visões distintas quanto a inserção econômica do país, a postura brasileira nos principais foros onusianos é extremamente coerente. As pautas e princípios defendidos — como a promoção do desenvolvimento, a democratização da ordem internacional e a reforma da ONU - são consistentemente retomadas ao longo dos sete termos presidenciais investigados, corroborando com a reconhecida tradição de competência na condução de sua política externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Organização das Nações Unidas consiste hoje no principal foro de relacionamento multilateral entre os atores do sistema internacional. As centenas de órgãos e agências especializadas integrantes do arcabouço onusiano atuam em uma extensa gama de setores, tratando de temas tão diversos quanto à regulamentação das normas de comércio e das diretrizes básicas de saúde, o combate a doenças epidêmicas, a preocupação com a degradação ambiental e seus efeitos, e a proteção de pessoas em estado de vulnerabilidade.

Seu objetivo primordial, porém, é tratar da segurança internacional, através do compromisso fundamental de seus Estados Membros de preservar o mundo de novas guerras generalizadas. Através de recomendações, originárias da Assembleia Geral, e resoluções – que podem inclusive ser de cumprimento compulsório — oriundas do Conselho de Segurança, os países podem utilizar uma série de medidas para lidar com conflitos e potenciais crises, como iniciativas diplomáticas e sanções econômicas.

Nos casos mais agudos, um dos instrumentos utilizados com maior visibilidade são as operações de paz, que envolvem componentes militares e são tradicionalmente autorizadas pelo Conselho. Tais operações são centrais para os estudos propostos nesta dissertação. Analisando a evolução de tais empreitadas, sob a ótica da tradição inglesa sobre a Sociedade Internacional, percebemos a relevância de tratar das discussões normativas, que geralmente antecedem, não sem controvérsias, mudanças relacionadas à sua aplicação prática.

O consenso existente entre os membros da sociedade quanto à utilização das operações perde força quando se trata de sua implementação sem o consentimento das partes envolvidas e com a possibilidade de uso robusto da força. Desde a primeira vez que foram utilizadas, em 1948, as missões de paz da ONU obedecem aos princípios basilares de consentimento das partes e uso da força apenas em legítima defesa.

Ao longo dos anos, as mudanças na estrutura do sistema internacional, com o fim da bipolaridade e a independência de dezenas de novos países entre as décadas de 1970 e 1990, proporcionam mudanças nas dinâmicas dos conflitos, de forma que as chamadas operações tradicionais mostram-se ineficazes para saná-los.

É por isto que os anos 1990 marcam o início de uma série de discussões sobre estratégias para lidar com conflitos generalizados, expressas em diversos documentos da Organização. Em 1992 Boutros-Ghali publica a Agenda para a Paz, reconhecendo a importância de tratar das causas profundas dos conflitos, propondo categorizar as ações da organização em diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* —

categorização que permanece até os dias de hoje, 23 anos depois de sua publicação. É o então Secretário Geral que sugere pela primeira vez em um documento oficial das Nações Unidas que o conceito de soberania estatal pode ser relativizado, e que em alguns casos pode ser necessário o uso de forças mais bem equipadas para impor a paz, quando o Conselho de Segurança assim aquiescer.

Kofi Annan, seu sucessor no secretariado, assume o cargo declarando-se disposto a manter os esforços para o reconhecimento da legitimidade de intervenções mediante graves violações dos direitos humanos, sem necessariamente depender do consentimento das partes envolvidas. Neste esforço, publica seu Relatório do Milênio, no ano 2000, mesmo ano em que convoca o Painel das Nações Unidas para Operações de Paz, que resulta no chamado Relatório Brahimi. Temos, assim, na virada do milênio, um enorme contraste entre dois princípios caros às Nações Unidas: a soberania estatal e o respeito aos direitos humanos em escala global.

Na tentativa de conciliar ambos e proporcionar maior entendimento e consenso entre os Estados, à pedido de Annan, o ICISS publica seu relatório Responsabilidade de Proteger, que propõe a vinculação do respeito absoluto à soberania estatal à responsabilidade de cada Estado garantir o respeito aos direitos humanos de seus cidadãos. Além disso, atribui também à comunidade internacional a responsabilidade de auxiliar os Estados necessitados, na lógica da prevenção, reação — quando estes se mostram incapazes de combater as graves violações representadas por atrocidades contra os civis em grande escala — e reconstrução — no momento posterior à crise, para evitar reincidências. Não sem controvérsias, este conceito foi incorporado, de forma parcial, aos marcos normativos da ONU através da Declaração Final da Cúpula Mundial de 2005.

Uma década após o relatório do ICISS e seis anos após o consenso parcial onusiano sobre o conceito, o Brasil apresenta sua contribuição mais relevante sobre o tema: a RWP. Considerando que as discussões na década anterior foram em muito ofuscadas pelos atentados de setembro de 2001 e a posterior guerra ao terror iniciada pelos EUA e seus aliados, e a oportunidade que a então recente — e controversa — intervenção na Líbia havia proporcionado para a reativação dos debates, julgou-se pertinente expressar a interpretação brasileira sobre o tema.

A proposta consiste nas diretrizes de um conceito que deve ser coletivamente desenvolvido, sendo complementar à R2P. Recebida com entusiasmo por uns e ceticismo por outros, a RWP surpreende porque não questiona o conceito originário, mas o ratifica, quando tradicionalmente o país — e boa parte dos países em desenvolvimento — defende posições

mais conservadoras, dificilmente expressando concordância com proposta que relativizem o princípio da soberania estatal.

O mote deste trabalho foi exatamente a investigação da consistência entre o posicionamento brasileiro nos principais foros onusianos — Assembleia Geral e Conselho de Segurança — e o conteúdo da Responsabilidade ao Proteger.

A análise dos capítulos 2 e 3 deixa claro que o conceito não representa ruptura com os princípios da política externa brasileira, podendo mesmo ser considerado uma síntese de colocações anteriormente realizadas, com alguns aspectos inovadores.

Quando afirma que a R2P se ampara em três pilares, a nota conceitual, apesar de não tratar das responsabilidades de prevenção, reação e reconstrução propostas pela ICISS, retoma o proposto pelo Secretário Geral Ban Ki-moon, em seu *Implementing the Responsibility to Protect*, em que considera o Estado como principal responsável pela proteção de sua população contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, e a comunidade internacional como auxiliar no processo de construção de capacidades dos Estados que ainda necessitam. O terceiro pilar trata da responsabilidade da CI de recorrer à ação coletiva apenas quando os pilares anteriores falharem manifestamente, posto que deve haver subordinação política e sequenciamento cronológico entre eles.

O primeiro pilar não é objeto de controvérsias, ainda que em algumas ocasiões o Brasil tenha feito menções à responsabilidade dos Estados que participam indiretamente em guerras civis, apoiando com armamentos e recursos uma das partes do conflito.

O segundo representa muito bem as repetidas demandas brasileiras quanto à necessidade de cooperação para promoção do desenvolvimento e sua importância para a manutenção da paz e segurança internacionais.

O terceiro é o ponto mais controverso, justamente pelas limitações impostas pela interpretação literal de termos como “falha manifesta”, “exaustão de meios pacíficos” ou “último recurso” para considerar aceitável o uso da força nos casos em questão, muito embora em seus pronunciamentos na Assembleia e Conselho o Brasil reforce a concepção de que a força militar deve ser empregada como medida de exceção.

O sequenciamento rígido e a subordinação destes pilares sofreram críticas contumazes, de forma que o posicionamento brasileiro foi modificado, enfatizando então a necessidade de uma análise abrangente e criteriosa das medidas disponíveis e suas possíveis consequências, caso a caso, e da autorização do CS para o empreendimento das intervenções, conforme exposto no tópico 7 da nota conceitual.

Quando trata das limitações materiais, temporais e formais, para o uso da força pela CI, a RWP apenas reitera as considerações supracitadas.

Outra proposição que causou estranheza, principalmente por parte de Estados mais militarmente ativos no cenário internacional foi a diferenciação entre responsabilidade coletiva e segurança coletiva. Esta proposta, entretanto, não é inovadora, pois já havia figurado nos pronunciamentos do corpo diplomático brasileiro perante o CSNU em fins da década de 1990.

Com esta diferenciação a comitiva brasileira parece buscar reforçar a ideia de que a permissão para uso da força no sistema internacional deriva do mecanismo de segurança coletiva desenhado na Carta, através do qual é o Conselho o órgão autorizado a ratificar ações deste tipo, apenas nos casos em que as situações analisadas ofereçam ameaça à estabilidade e segurança internacionais.

Por outro lado, a responsabilidade coletiva, que não engloba ações militares, retoma a importância da cooperação — não só entre os Estados, mas também entre as agências e órgãos das Nações Unidas — visando sanar as causas profundas dos conflitos. Para utilizar os termos propostos pelo relatório do ICISS, a responsabilidade de reagir é a única que se enquadra no espectro da segurança coletiva, enquanto as responsabilidades de prevenir e reconstruir, aquelas para as quais a CI precisa direcionar mais esforços, estão mais próximas da responsabilidade coletiva.

Avançando, a nota afirma explicitamente que a violência contra civis é sempre motivo de repúdio, e que há casos em que a comunidade internacional deve contemplar o uso da força militar para prevenir catástrofes humanitárias, mas relembra a crescente percepção de uso inadequado do conceito da R2P para promoção de objetivos alheios ao mandato expedido pelo Conselho.

Ao apontar as consequências negativas de algumas intervenções nas quais a presença externa foi incapaz de solucionar os problemas iniciais, agravando-os — em uma referência indireta à invasão do Iraque em 2003 e à questão da Líbia, em 2011 — a nota justifica a importância de atentar para a responsabilidade que cabe *aos* interventores, quando exercem a responsabilidade de proteger. Este ponto é crucial para a proposta brasileira, como se percebe na sua denominação: Responsabilidade *ao* Proteger.

Para garantir a atenção a este novo viés de responsabilidade, é proposto um conjunto de *guidelines* que, como bem reconhecido pelos demais Estados, pela comunidade acadêmica e pela sociedade civil, compõem o relatório da ICISS: a ênfase na prevenção, o *do no harm*, o uso da força como último recurso, o mandato detalhado, a autoridade correta — Conselho ou

Assembleia, para os casos de imobilidade deste primeiro — a proporcionalidade das ações e o equilíbrio das consequências.

Neste contexto a nota propõe ainda o fortalecimento de procedimentos do Conselho para monitorar e verificar a forma como o mandato é implementado em campo, bem como para garantir a responsabilização dos atores que recebem a autorização para usar a força.

Este último ponto representa de fato uma novidade na RwP, sendo reconhecido, notadamente pela comunidade acadêmica, como contribuição autêntica do Brasil para o debate — ainda que haja demandas, não atendidas até julho de 2015, quanto a um maior detalhamento da proposta.

Enquanto a RwP apresenta pouco ineditismo quanto a seu conteúdo, inova na forma em que as proposições brasileiras são reapresentadas, com *links* diretos para a temática da R2P, proporcionando novas oportunidades de debates acerca de pontos que não lograram consenso anteriormente, como o estabelecimento das supracitadas *guidelines* para ação. Além disso, é o marco que consolida o aceite brasileiro à ideia de soberania enquanto responsabilidade.

Mais ainda, quando observamos que a RwP é uma inserção do Brasil no âmbito do desenvolvimento de normas internacionais, especialmente por se tratar de um tema tão crítico quanto segurança, percebemos não só uma ação inédita no repertório nacional, como também a retomada da demanda brasileira, exposta em praticamente todos os discursos proferidos nos debates gerais da AGNU desde 1990, por uma ordem internacional mais democrática, permitindo maior participação dos países emergentes nas questões de relevo no sistema internacional.

Utilizando, conforme inicialmente proposto, a concepção de Baregheh, Rowley e Sambrook, segundo a qual a inovação pode se dar não apenas na transformação de uma ideia em algo novo, mas também no valor que agrega a uma ideia existente, visando atingir determinados objetivos do ator inovador, podemos considerar que a RwP apresentou inovação quando se refere à ideia inédita de monitoramento e responsabilização dos interventores, e na estratégia empregada para atingir o objetivo brasileiro de maior participação nos debates.

Ao fim e ao cabo, porém, é mister compreender que a RwP trata-se, essencialmente, de uma competente síntese do tradicional posicionamento brasileiro quanto a operações de paz e a possibilidade do uso da força no sistema internacional.

Esta dissertação não se destinou, decerto, a exaurir os estudos sobre o tema, mas logra em contribuir com o aprofundamento dos estudos acerca da Responsabilidade ao Proteger. Estudos futuros podem versar sobre o posicionamento brasileiro em foros e

discussões mais específicas, como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e os eventos dedicados à Proteção de Civis, por exemplo; sobre a análise das práticas do Brasil neste mesmo período e sua coerência com o discurso apresentado; ou mesmo sobre perspectivas futuras quanto à retomada da liderança na promoção do conceito, seja pelo Brasil ou por outros atores do sistema internacional.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL, 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/S%20Africa.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

AL JAZEERA. **Brazil's top diplomat quits over Bolivia row**. Ago, 2013. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/americas/2013/08/201382623597381506.html>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

ALEMANHA. **Informal discussion on “responsibility while protecting” with FM Patriota and Prof. ed Luck - Dienstag, 21**. Februar, 15, 18 Uhr, CR 3 (NLB) 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Informal%20discussion%20on.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Implementando a “Responsabilidade ao Proteger” Após o Novo Relatório do Secretário-Geral Sobre a “Responsabilidade de Proteger”. *In*: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A política externa companheira e a diplomacia partidária: um contraponto aos gramscianos da academia**. Out. 2014. Disponível em: <<http://mundorama.net/2014/10/04/a-politica-externa-companheira-e-a-diplomacia-partidaria-um-contraponto-aos-gramscianos-da-academia-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

AMORIM, Celso. Discurso proferido na 3429ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3429**. New York: 1994.

_____. Discurso proferido na 3875ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3875**. New York: 1998a.

_____. Discurso proferido na 3892ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3892**. New York: 1998b.

_____. Discurso proferido na 3932ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3932**. New York: 1998c.

_____. Discurso proferido na 3937ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3937**. New York: 1998d.

_____. Discurso proferido na 3942ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3942**. New York: 1998e.

_____. Discurso proferido na 3968ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 3968**. New York: 1999.

_____. Discurso proferido na 5041ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 5041**. New York: 2004.

_____. Discurso proferido na 5110ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 5110**. New York: 2005.

_____. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília. v. 53, special edition, p. 214-240, 2010a.

_____. Discurso proferido na 6389ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 6389**. New York: 2010b.

_____. Discurso proferido na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 2010c. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10001:discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2010&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>. Acesso em 3 mar. 2015

_____. XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1993 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1994 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2005 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. *In*: WEFFORT, Francisco (Org). **Os clássicos da política**. 11. ed. São Paulo: Ática, 2006.

ANNAN, Kofi. Discurso proferido na 6490ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security council S/PV 6490**. New York: 2011.

_____. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005>. Acesso em: 6 ago. 2014.

_____. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **We the peoples the role of the united nations in the 21st century**. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf> Acesso em: 6 ago. 2014.

AUSTRÁLIA. **Responsibility while protecting** 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Australia%2021%20Feb%20RwP.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

AVEZOV, Xênia. **Responsibility while protecting: are we asking the wrong questions?** Jan. 2013. Disponível em: <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13>. Acesso em: 03 fev. 2015.

BAREGHEH, Anahita; ROWLEY, Jennifer; SAMBROOK, Sally. **Towards a multidisciplinary definition of innovation**. *Management Decision*, Vol. 47 Iss: 8, pp.1323- 1339, 2009.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Tomo I (1985-2002). Brasília: FUNAG, 2012a.

_____. **A política externa após a redemocratização.** Tomo II (2003-2010). Brasília: FUNAG, 2012b.

BAUMANN, Renato. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2010).** Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19070>. Acesso em: 13 maio 2015.

BELLAMY, Alex J. Introduction: international society and the english school. In: BELLAMY, Alex (org). **International society and its critics.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

BELLI, Benoni; FONSÊCA JUNIOR, Gelson. Desafios da responsabilidade de proteger. **Política Externa.** São Paulo. v. 21, n. 4, p. 11-26, 2013.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao Proteger. **Política externa.** São Paulo. v. 21, n. 4, p.35-46, 2013.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.** 1992. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A Manutenção da Paz, a R2P/RWP e a Questão do Uso da Força. HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da responsabilidade de proteger: Novos rumos para a paz e segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> acesso em: 05 fev. 2014.

_____. **Decreto nº 30.822, de 6 de Maio de 1952.** Promulga a convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Presidência da República. **Pronunciamento do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse do congresso nacional.** Brasília, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em: 29 maio 2015.

BRICS POLICY CENTER. **As mudanças na política externa do governo Dilma e a “multipolaridade benigna”**. maio 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/132/doc/556584881.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0158.pdf>> Acesso em 08. abr. 2013.

BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. **História da Civilização Ocidental: do homem das cavernas às navez espaciais**. v. 2. 40. ed. São Paulo: Globo, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. LVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2001 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CASTRO, de Araujo. Discurso proferido na 3334ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3334**. New York: 1994.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. The fall: the international insertion of Brazil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 maio 2015.

CHANDLER, David. R2P or Not R2P? More Statebuilding, Less Responsibility. **Global Responsibility to Protect**. v. 2, p. 161-166, 2010. Disponível em: <http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/GlobalR2P%20-%20published.pdf>. Acesso em: 06. Jun. 2014.

_____. The responsibility to protect? Imposing the ‘Liberal Peace’. **International Peacekeeping**. v. 11, n.1, p. 59-81, 2004. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000228454#.VBpOV_IdVqU>. Acesso em: 06. Jun. 2014.

CHANDLER, David. **Unraveling the Paradox of ‘The Responsibility to Protect’**: Irish Studies in International Affairs. 2009. Disponível em: <http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/ISIA%20-%20R2P.pdf> Acesso em 06. Jun. 2014.

COLLOR, Fernando. XLV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1990 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. XLVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1991 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CORDEIRO, Ênio. Discurso proferido na 3986ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3986**. New York: 1999a.

_____. Discurso proferido na 4074ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4074**. New York: 1999b.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

COSTA RICA. **Intervención de Costa Rica en las consultas informales convocadas por Brasil sobre: “La responsabilidad de proteger y al proteger”**. 2012. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica%2021%20Feb%20RwP%20_%20espanol.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2014.

CRAVINHO, João Gomes. **Visões do mundo: as relações internacionais e o mundo contemporâneo**. 2. ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

CUNHA, João Solano Carneiro da. **A questão do Timor-Leste: origens e evolução**. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/25-Questao_de_Timor-Leste_A.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2014.

DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain. **Direito internacional publico**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DEFESA NACIONAL. **Livro branco de defesa nacional**. Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2015.

DENG, Francis M. **The Responsibility While Protecting (RwP) Talking Points for Remarks**. Publ 2012. Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/FD%20statement%20on%20Brazil%20initiative,%2021_2_12.pdf> Acesso em 08 ago 2013.

DENMARK. **Informal Discussion on the “Responsibility While Protecting” Initiative 21 February 2012**. Publ. 2012. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Denmark%2021%20Feb%20RwP.pdf>> Acesso em 08 ago 2013.

DINAMARCA. **Statement by the permanent representative of Denmark**. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Denmark%2021%20Feb%20RwP.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. *In*: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

DUNLOP, Regina. Discurso proferido na 6603ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6603**. New York: 2011a.

_____. Discurso proferido na 6622ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6622**. New York: 2011b.

_____. Discurso proferido na 6370ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6370**. New York: 2010.

ESTADOS UNIDOS. **The responsibility to protect**. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/UnitedStatesRwP.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

EUROPEAN UNION. **Elements for a possible EU Statement**. Publ 2012. Disponível em <<http://responsibilitytoprotect.org/EU%20speaking%20elements%20Responsibility%20while%20Protecting.pdf>> Acesso em 08 ago 2013.

EVANS, Gareth. **R2P and RWP after Libya and Syria**. 2012b. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/evans_r2p_and_rwp_after_libya_and_syria.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **Responding to atrocities: the new geopolitics of intervention**. 2012a. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2012/01>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. **Direitos humanos e soberania: o projeto universal-cosmopolita versus o estado emuralhado nacional**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://ww.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09122009-105835/>>. Acesso em: 08 maio 2015.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto. **Discurso na cerimônia de posse do ministro de estado das relações exteriores**. Brasília, ago. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4539:discurso-do-embaixador-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-cerimonia-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-palacio-do-planalto-28-de-agosto-de-2013&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>. Acesso em: 26 dez. 2014.

FONSÊCA JÚNIOR, Gelson. Discurso proferido na 4043ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4043**. New York: 1999a.

_____. Discurso proferido na 4045ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4045**. New York: 1999b.

_____. Discurso proferido na 4054ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4054**. New York: 1999c.

_____. Discurso proferido na 4069ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4069**. New York: 1999d.

_____. Discurso proferido na 4072ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4072**. New York: 1999e.

_____. Discurso proferido na 4085ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4085**. New York: 1999f.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Discurso proferido na 5220ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5220** New York: 2005a.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as operações de manutenção da paz das nações unidas. **XXXVII Curso de Altos Estudos**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005b. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Mantencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf>. Acesso em: 26 maio 2015.

FUJITA, Edmundo. Discurso proferido na 3461ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3461** New York: 1994.

GANNA, 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Ghana%2021%20Feb%20RWP%281%29.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

GARCIA, Carlos Moreira. Discurso proferido na 6672ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In: UNITED NATIONS. Security Council S/PV 6672*. New York: 2011.

GCR2P. **Statement by the Hon Gareth Evans Co-Chair of the Global Centre for the Responsibility to Protect**. Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/GarethEvansStatementResponsibilityWhileProtecting.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

GERMANY. **Informal discussion on “Responsibility while Protecting” with FM Patriota and Prof. Ed Luck –Dienstag, 21. Februar, 15-18 Uhr,CR 3 (NLB)**. Publ 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Informal%20discussion%20on.pdf>> Acesso em 08 ago 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **Statement by the Hon Gareth Evans co-Chair of the Global Centre for the Responsibility to Protect**. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/GarethEvansStatementResponsibilityWhileProtecting.pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2013.

GLOBAL SECURITY. **Iraque Survey Group**: Relatório Final. Set. 2004. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/isg-final-report_vo11_rsi-06.htm>. Acesso em: 27 maio 2015.

GUATEMALA. Remarks of gert Rosenthal permanente representative of guatemala to the United nations at the informal discussion on “the responsibility while protecting” organized by the permanente mission of brazil to the United nations. Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/responsibilitywhileprotectingenglish%20%282%29.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

HAMMAN, Eduarda. A responsabilidade de proteger e ao proteger: breve histórico e alguns esclarecimentos. **Dossiê**. v. 2, ano 10, 25-28 2012. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/cebridossie2012.4.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

HAMMAN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. Introdução. *In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e segurança internacional?* Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília. v. 38, n. 1, p 5-23, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviathan or the matter, forme and power of a common wealth ecclesiastical and civil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HOLANDA, 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Netherlands%2021%20Feb%20RwP.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

ICISS - INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: 26 de junho de 2013.

ICRTOP. **Informal Discussion on “Responsibility while Protecting” Statement by Megan Schmidt**. 2012a. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%2021%20Feb%20RwP.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. **Civil society perspectives on responsibility while protecting**. 2012b. Disponível em: <https://responsibilitytoprotectblog.files.wordpress.com/2012/09/responses_final.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2015.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”** 21 February 2012. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>> Acesso em 08 de agosto de 2013.

IPEA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Maio 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatoriiodm.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

KALIL, Mariana. **Continuidade por inércia**: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014. Abr. 2014. Disponível em: <<http://mundorama.net/2014/04/26/continuidade-por-inercia-uma-analise-empirica-das-relacoes-internacionais-do-brasil-entre-2010-e-2014-por-mariana-kalil/>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

KANT, Immanuel. **Ideia de uma historia universal do ponto de vista cosmopolita**. Tradução de Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELLY, Max. Lutando pelas vidas dos outros: a R2P, a RWP e a utilidade da força para proteger civis. *In*: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da Responsabilidade de Proteger**: Novos rumos para a paz e segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

KIKOLER, Naomi. **A Responsibility to Prevent**. 2013. Disponível em: <<http://open.canada.org/features/the-think-tank/interviews/a-responsibility-to-prevent/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

KI-MOON, Ban. **Implementing the Responsibility to Protect**. 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/Implementing%20the%20rtop.pdf>> Acesso em 10 ago. 2014.

LAFER, Celso. XLVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1992 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2002 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LAMPREIA, Luiz Felipe. L Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1995 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1996 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1997 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1998 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 1999 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2000 *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. [Discurso proferido na 3931ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3931**. New York: 1998.

LITTLE, Richard. The English school and world history. *In*: BELLAMY, Alex (org). **International Society and its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LUCCI, Juan José. La responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria. **Pensamiento propio**. Buenos Aires. v.35, p.45-81, 2012.

LUCK, Edward C. **Opening Statement of Dr. Edward C. Luck, Special Adviser to the United Nations Secretary-General on the Responsibility to Protect**. Publ. 2012. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Luck%2021%20Feb%20RwP.pdf>>. Acesso em 08 ago 2013.

MACDIARMID, Victor; QUINTON-BROWN, Patrick; WELSH, Jennifer. Proposta do Brasil da Responsabilidade ao Proteger: a perspectiva canadense. **Política externa**. São Paulo. v. 21 n. 4, p.27-34, 2013.

MACHADO, Vera Lúcia Crivano. [Discurso proferido na 6664ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6664**. New York: 2011.

MARTINSEN, Per M. Norheim. A Doutrina da Responsabilidade de Proteger e o Uso da Força. *In*: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos rumos para a paz e segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa brasileira e as operações de paz. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. v. 98, p. 361-394, 2008. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbepdocs/098361394.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2015.

MORRIS, Justin. Normative innovation and the great powers. *In*: BELLAMY, Alex (org). **International Society and its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Publ. 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/Carta daONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2013.

PATRIOTA, Antônio. **Discurso de posse**. 2011a. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3Aantonio-de-aguiar-patriota&catid=55%3Aministros> Acesso em 05 de fevereiro de 2014.

_____. Discurso proferido na 6479ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6479**. New York: 2011b.

PORTUGAL **Informal Discussion on the “Responsibility While Protecting” Initiative 21 February 2012**. Publ 2012. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/Portugal%2021%20Feb%20RwP.pdf>> acesso em 08 ago 2013.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**. v. 7, n. 1, p 3-19, 2012. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_As%20ambiguidades%20da%20responsabilidade%20de%20proteger.%20O%20caso%20da%20L%EDbia.pdf> Acesso em 08 Jun. 2014.

PUREZA, José Manuel. Humanitarismo, segurança humana e benignidade da dominação. **I Congresso Internacional do OBSERVARE**. 2011. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1051_Jose_Manuel_Pureza%5B1%5D.pdf>. Acesso em 08 Jun. 2014.

QUINTON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: Elemento de Ligação ou Cavalo de Tróia Para a R2P? *In*: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos rumos para a paz e segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In*: WEFFORT, Francisco (Org). **Os clássicos da política**. 11. ed. São Paulo: Ática, 2006.

RODRIGUES, Gilberto M. A. La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. *In*: **Pensamiento propio**. Buenos Aires. v. 35, p.169-190, 2012.

RODRIGUES, Thiago; SOUZA, Graziene Carneiro de. Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”: última ratio de um novo dispositivo global de segurança. *In*: **Pensamiento Proprio**. Buenos Aires. v. 35, p. 27-43, 2012.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de posse**. 2011a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>>. Acesso em: 07 ago.2013

_____. **Discurso na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas** (Nova York/EUA, 21/09/2011). 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-de-setembro-de-2011-1/?searchterm=responsabilidade%20ao%20proteger>> Acesso em: 07 de agosto de 2013

_____. **Discurso na abertura do Debate Geral da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>> Acesso em: 07 ago. 2013.

_____. **Discurso na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

_____. **Discurso na abertura do Debate Geral da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>> Acesso em: 07 ago. 2013.

SARDENBERG, Ronaldo. Discurso proferido na 3392ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3392**. New York: 1994a.

_____. Discurso proferido na 3413ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3413**. New York: 1994b.

_____. Discurso proferido na 3437ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3437**. New York: 1994c.

_____. Discurso proferido na 3470ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3470**. New York: 1994d.

_____. Discurso proferido na 3477ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3477**. New York: 1994e.

_____. Discurso proferido na 3483ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3483**. New York: 1994f.

_____. Discurso proferido na 4899ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4899**. New York: 2004a.

_____. Discurso proferido na 4903ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4903**. New York: 2004b.

_____. Discurso proferido na 4913ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4913**. New York: 2004c.

_____. Discurso proferido na 4933ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4933**. New York: 2004d.

_____. Discurso proferido na 4970ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4970**. New York: 2004e.

_____. Discurso proferido na 4980ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4980**. New York: 2004f.

_____. [Discurso proferido na 5015ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5015**. New York: 2004g.

_____. Discurso proferido na 5040ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5040**. New York: 2004h.

_____. Discurso proferido na 5178ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5178**. New York: 2005a.

_____. Discurso proferido na 5282ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5282**. New York: 2005b.

SENHORAS, Eloí Martins. A autonomia relativa do Itamaraty diante dos deslizes e desgastes diplomáticos. **Boletim Mundorama**. Out. 2013. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/08/31/a-autonomia-relativa-do-itamaraty-diante-de-deslizes-e-desgastes-diplomaticos-por-eloi-martins-senhoras/>>. Acesso em: 21 maio 2015.

SILVA, Luís Inácio Lula da. LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2003 *In:* CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2004 *In:* CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. LXI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 2006 *In:* CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Rev. atual. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. **Discurso do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 62ª assembleia geral das nações unidas**. Set. 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/2o-semester/25-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Discurso do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª assembleia geral das nações unidas**. Set. 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/2o-semester/23-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-63a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Discurso do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 64ª assembleia geral das nações unidas.** Set. 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/23-09-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-do-debate-geral-da-64a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. Discurso proferido na 6510ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6510**. New York: 2011.

SOUTH AFRICA. **Statement By Ambassador Baso Sangqu, Permanent Representative Of South Africa To The United Nations At The Informal Meeting Hosted By The Minister Of External Relations Of Brazil; 21 February 2012, New York.** Publ 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/S%20Africa.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2013.

SPEKTOR, Matias. **Humanitarian interventionism brazilian style?** Publ. 2012. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

STUENKEL, Oliver. O Brasil como articulador de normas: a Responsabilidade ao Proteger. *In*: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. **A implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos rumos para a paz e segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

SUGANAMI, Hidemi. The English school and international society. *In*: BELLAMY, Alex (org). **International Society and its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

UNIÃO EUROPEIA, 2012. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/EU%20speaking%20elements%20Responsibility%20while%20Protecting.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

UNITED NATIONS. **A more secure world: Our Shared Responsibility.** Publ. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2013.

_____. **Documento final de la cumbre mundial 2005.** Publ. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. **Report of the panel on united nations peace operations.** Publ. 2000. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf>>. Acesso em: 06 ago 2013.

_____. **Resolution 1674.** Publ. 2006. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20SRES1674.pdf>>. Acesso em: 03 mar 2013.

UNITED NATIONS. **Resolution 1970.** Publ. 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20(2011))> Acesso em: 02 abr 2014.

UNITED NATIONS. **Resolution 1973.** Publ. 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20(2011))> Acesso em: 02 abr 2014.

UNITED STATES. **Protecting**” Publ. 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/UnitedStatesRwP.pdf>> Acesso em 08 ago 2013.

UZIEL, Eduardo. **O conselho de segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das nações unidas**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/678-Conselho_de_Seguranca_e_a_insercao_do_brasil.pdf> Acesso em 10 de fevereiro de 2014.

VALLE, Henrique. Discurso proferido na 3868ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 3868**. New York: 1998.

_____. Discurso proferido na 4990ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4990**. New York: 2004a.

_____. Discurso proferido na 5005ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5005**. New York: 2004b.

_____. Discurso proferido na 5007ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5007**. New York: 2004c.

_____. Discurso proferido na 5024ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5024**. New York: 2004d.

_____. Discurso proferido na 5043ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5043**. New York: 2004e.

_____. Discurso proferido na 5076ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5076**. New York: 2004f.

_____. Discurso proferido na 5187ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5187**. New York: 2005.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Discurso proferido na 6257ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6257**. New York: 2010a.

_____. Discurso proferido na 6272ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6272**. New York: 2010b.

_____. Discurso proferido na 6281ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6281**. New York: 2010c.

_____. Discurso proferido na 6300ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6300**. New York: 2010d.

_____. Discurso proferido na 6322ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6322**. New York: 2010e.

_____. Discurso proferido na 6354ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6354**. New York: 2010f.

_____. Discurso proferido na 6359ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In*: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6359**. New York: 2010g.

_____. Discurso proferido na 6382ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6382**. New York: 2010h.

_____. Discurso proferido na 6396ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6396**. New York: 2010i.

_____. Discurso proferido na 6398ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6398**. New York: 2010j.

_____. Discurso proferido na 6405ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6405**. New York: 2010k.

_____. Discurso proferido na 6416ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6416**. New York: 2010l.

_____. Discurso proferido na 6427ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6427**. New York: 2010m.

_____. **Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General**. 2011a. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>> . Acesso em: 26 de junho de 2012.

_____. Discurso proferido na 6471ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6471**. New York: 2011b.

_____. Discurso proferido na 6472ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6472**. New York: 2011c.

_____. Discurso proferido na 6485ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6485**. New York: 2011d.

_____. Discurso proferido na 6498ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6498**. New York: 2011e.

_____. Discurso proferido na 6503ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6503**. New York: 2011f.

_____. Discurso proferido na 6531ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6531**. New York: 2011g.

_____. Discurso proferido na 6533ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6533**. New York: 2011h.

_____. Discurso proferido na 6592ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6592**. New York: 2011i.

_____. Discurso proferido na 6618ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6618**. New York: 2011j.

_____. Discurso proferido na 6643ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6643**. New York: 2011k.

_____. Discurso proferido na 6650ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU. *In:* UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6650**. New York: 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil:** de Vargas a Lula. 3 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David; COATE, Roger; PEASE, Kelly-Kate. **The united nations and changing world politics**. Boulder: Westview Press, 2010.

ANEXOS

United Nations

Distr.: General

11 November 2011

A/66/551-S/2011/701

Original: English



General Assembly Security Council

**General Assembly
Sixty-sixth session**
Agenda items 14 and
117

**Security Council
Sixty-sixth year**

**Integrated and coordinated implementation of
and follow-up to the outcomes of the major United
Nations conferences and summits in the economic,
social and related fields**

**Follow-up to the outcome of the Millennium
Summit**

**Letter dated 9 November 2011 from the Permanent
Representative of Brazil to the United Nations addressed
to the Secretary-General**

At the open debate of the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, held on 9 November 2011, I had the honour of delivering a statement on behalf of Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Minister of External Relations of Brazil, expressing Brazil's view that the international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting. In this regard, I am enclosing a concept note developed by the Government of Brazil on this issue entitled "Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept" (see annex).

I should be grateful if you would circulate the text of the present letter and its annex as a document of the General Assembly, under agenda items 14 and 117, and of the Security Council.

(Signed) Maria Luiza Ribeiro Viotti

Ambassador

Permanent Representative

11-59129 (E) 161111

**Annex to the letter dated 9 November 2011 from the
Permanent Representative of Brazil to the United
Nations addressed to the Secretary-General**

**Responsibility while protecting: elements for the
development and promotion of a concept**

1. Since the adoption of the Charter of the United Nations, in 1945, the thinking on the relationship between the maintenance of international peace and security and the protection of civilians, as well as on corresponding action by the international community, has gone through many stages.

2. In the 1980s, voices emerged in defence of the idea of humanitarian intervention, of a *droit d'ingérence*.

3. On its sixtieth anniversary, the United Nations incorporated the concept of the responsibility to protect in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome (General Assembly resolution 60/1), in terms and using parameters that were the result of long and intense negotiations.

4. The concept of the responsibility to protect is structured in three pillars. The first pillar identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses the role of the international community in providing cooperation and assistance to allow States to develop local capacities that will enable them to discharge that responsibility. The third pillar, which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed, allows for the international community to resort to collective action, in accordance with the norms and procedures established in the Charter.

5. In addition to recognizing that each individual State has the primary responsibility for protecting its own population, the 2005 World Summit Outcome placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: (a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); (b) temporal (upon the manifest failure of the individual State to exercise its responsibility to protect and upon the exhaustion of all peaceful means); and (c) formal (through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter and on the basis of a case-by-case evaluation).

6. The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility, which can be fully exercised through non-coercive measures, and collective security. Going beyond the exercise of collective responsibility and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians should be characterized as a threat to international peace and security. Needless to say, it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force.

7. Even when warranted on the grounds of justice, legality and legitimacy, military action results in high human and material costs. That is why it is imperative to always value, pursue and exhaust all diplomatic solutions to any given conflict.

A/66/551

S/2011/701

As a measure of last resort by the international community in the exercise of its responsibility to protect, the use of force must then be preceded by a comprehensive and judicious analysis of the possible consequences of military action on a case-by-case basis.

8. Violence against civilian populations must be repudiated wherever it takes place. The 1990s left us with a bitter reminder of the tragic human and political cost of the international community's failure to act in a timely manner to prevent violence on the scale of that observed in Rwanda. There may be situations in which the international community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophes.

9. Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations.

10. There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.

11. As it exercises its responsibility to protect, the international community must show a great deal of responsibility while protecting. Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures, such as the following:

(a) Just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it;

(b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in the 2005

World
Summit
Outcome;

(c) The use of force, including in the exercise of the responsibility to protect, must always be authorized by the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly, in line with its resolution 377 (V);

(d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with international law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict;

(e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent;

(f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council;

(g) These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution;

(h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;

(i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.
